



Брюксел, 26.4.2019 г.  
COM(2019) 198 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,  
ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Информационна табла на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г.**

*„Европейският съюз е правова общност. Спазването на правните норми и на съдебните решения не е свободно избираемо, а задължително.“*

Председател на Комисията, Жан-Клод Юнкер, Реч за състоянието на Съюза през 2018 г. <sup>(1)</sup>

*„Зачитането на принципите на правовата държава е предпоставка не само за защитата на всички основни ценности, посочени в член 2. То е предпоставка и за спазването на всички права и задължения, които произтичат от Договорите, както и за изграждането на взаимно доверие у гражданите, предприятията и националните органи в правните системи на всички други държави членки.“* <sup>(2)</sup>

Първи заместник-председател, Франс Тимерманс, разискване в пленарно заседание на Европейския парламент, 28 февруари 2018 г.

*„Работим за повишаване на доверието в правосъдието. Предоставянето на достатъчно финансови ресурси за правосъдната система не е разход, [то] е инвестиция. [...] Страна, която има добре функционираща съдебна система, има по-големи шансове за привличане на инвеститори.“* <sup>(3)</sup>

Комисар Йоурова, Виена, 30 ноември 2018 г.

---

<sup>1</sup> Реч за състоянието на Съюза от 2018 г., произнесена пред Европейския парламент на 12 септември 2018 г.: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech\\_bg\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_bg_0.pdf)

<sup>2</sup> Изявление на Комисията от първия заместник-председател Франс Тимерманс на разискването в пленарно заседание на Европейския парламент от 28 февруари 2018 г. във връзка с решението на Комисията за задействане на член 7, параграф 1 от ДЕС във връзка с положението в Полша.

<sup>3</sup> Реч, произнесена на 30 ноември 2018 г. във Виена на Конференцията относно ефективността на правосъдните системи.

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Независимостта, качеството и ефикасността, представляващи основните елементи на ефективните правосъдни системи, са от решаващо значение за утвърждаването на принципите на правовата държава и ценностите, на които се основава ЕС. Ефективните правосъдни системи са от съществено значение за прилагането на правото на ЕС. Когато прилагат правото на ЕС, националните съдилища действат като съдилища на ЕС. Националните съдилища са тези, които на първо място гарантират ефективното прилагане на правата и задълженията, предвидени от правото на ЕС <sup>(4)</sup>. Както беше отбелязано от Съда на Европейския съюз, самото наличие на ефективна съдебна защита от независим съд е основата на правовата държава <sup>(5)</sup>.

В Съобщението „По-нататъшно укрепване на върховенството на закона в Съюза — Актуално състояние и възможни следващи действия“, прието на 3 април 2019 г., се посочва, че Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието е част от инструментариума на ЕС за укрепване на върховенството на закона чрез принос за насърчаването на реформата на съдебната система и стандартите в областта на върховенството на закона <sup>(6)</sup>. Зачитането на върховенството на закона, включително независимостта на правосъдните системи, оказва съществено въздействие върху решенията за инвестиции и привличането на предприятия. Ето защо подобряването на ефективността на националните правосъдни системи е установен приоритет на европейския семестър — годишния цикъл на ЕС за координиране на икономическите политики. В годишния обзор на растежа за 2019 г., в който се определят икономическите и социалните приоритети на ЕС и неговите държави членки за предстоящата година, се потвърждава връзката между върховенството на закона и наличието на ефективни съдебни системи, от една страна, и благоприятната за бизнеса среда и икономическия растеж, от друга страна <sup>(7)</sup>.

С цел осъществяване на мониторинг върху реформите в областта на правосъдието и тяхното въздействие в държавите членки, от 2013 г. насам в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието (наричано по-нататък „Информационното табло“) се прави годишен преглед на показателите от значение за независимостта, качеството и ефикасността на правосъдието — основни параметри на всяка ефективна правосъдна система. В изданието за 2019 г. се доразвиват показателите за всичките три елемента и за пръв път се представят показатели за:

- конкретното разходване на финансовите ресурси във всяка правосъдна система;
- стандартите, прилагани с цел подобряване на качеството на решенията, постановявани във върховните съдилища;
- управленските правомощия по отношение на националните прокуратури и назначаването и освобождаването от длъжност на националните прокурори;
- органите, участващи в дисциплинарните производства срещу съдии;
- стандартите и практиките за управление на натовареността и изостаналите дела в съдилищата.

---

<sup>4</sup> Член 19 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

<sup>5</sup> Решение на Съда (голям състав), 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>6</sup> COM(2019) 163 final.

<sup>7</sup> Съобщение на Комисията „Годишен обзор на растежа за 2019 г.“, 22.11.2018 г. (COM(2018) 770 final, стр. 12).

### **Какво представлява Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието?**

Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието е сравнителен информационен инструмент, чиято цел е да помага всяка година на ЕС и държавите членки да подобрят ефективността на своите национални правосъдни системи, като им предоставя обективни, надеждни и сравними данни по редица показатели, свързани с оценката на качеството, независимостта и ефикасността на правосъдните системи във всички държави членки. Информационното табло представя не едно-единствено общо класиране, а преглед на начина на функциониране на всички правосъдни системи въз основа на показатели, които са от общ интерес за всички държави членки.

С Информационното табло не се насърчава конкретен вид правосъдна система и всички държави членки се разглеждат на равна основа.

Независимостта, качеството и ефикасността са основни параметри на всяка ефективна правосъдна система, какъвто и да е моделът на националната правосъдна система или правната традиция, на която тя се гради. Данните за тези параметри следва да бъдат разглеждани заедно, тъй като и трите елемента са необходими за ефективността на правосъдната система и често са взаимосвързани (инициативи, насочени към подобряването на един от елементите, могат да повлияят и на друг).

Акцентът в Информационното табло се поставя основно върху граждански и търговски съдебни спорове, както и върху административните дела, за да се помогне на държавите членки в усилията им да създадат среда, която е по-благоприятна за инвестициите, бизнеса и гражданите. Информационното табло е сравнителен инструмент, който се развива в диалог с държавите членки и Европейския парламент<sup>(8)</sup>. С него се цели да бъдат установени основните параметри на една ефективна правосъдна система и да се предоставят съответни данни на годишна основа.

### **Каква е методиката на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието?**

При изготвянето на Информационното табло се използват различни източници на информация. Голяма част от количествените данни се предоставят от Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ) към Съвета на Европа, с която Комисията сключи договор за извършването на специално годишно проучване. Тези данни обхващат периода 2010—2017 г. и са предоставени от държавите членки съгласно методиката на СЕРЕЈ. Проучването съдържа също така подробни коментари и специфични за всяка държава информационни документи, които дават повече контекст. Те следва да бъдат четени заедно с цифровите данни<sup>(9)</sup>.

Събраните от СЕРЕЈ данни относно продължителността на производствата показват необходимото време за разглеждане на висящите дела, т.е. изчислената продължителност на съдебните производства (въз основа на съотношението между висящи и решени дела). Данните относно ефикасността на съдилищата, когато прилагат правото на ЕС в конкретни области, показват средната продължителност на производствата, изведена от действителната продължителност на съдебните дела. Следва да се отбележи, че продължителността на съдебните производства може да се различава значително в отделните населени места в рамките на една и съща държава членка, особено в градските центрове, където е възможно търговските дейности да доведат до по-голям обем дела.

Другите източници на данни са: групата на лицата за контакт относно националните съдебни системи<sup>(10)</sup>, Европейската мрежа на съдебните съвети (ENCJ)<sup>(11)</sup>, Мрежата на председателите на

<sup>8</sup> Европейският парламент прие резолюцията от 29 май 2018 г. относно информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2017 г. (P8\_TA (2018) 0216), която послужи като насока при изготвянето на настоящото издание и ще служи като такава при изготвянето на бъдещите издания на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en)

<sup>10</sup> С оглед на изготвянето на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието и за да насърчи обмена на най-добри практики във връзка с ефективността на правосъдните системи, Комисията поиска от държавите членки да определят две лица за контакт — едно от системата на съдебната власт и едно от Министерството на правосъдието. Тази неформална група провежда редовни срещи.

<sup>11</sup> ЕМСС обединява националните институции в държавите членки, които са независими от изпълнителната и законодателната власт и отговарят за поддържането на съдебната система, за да може тя да осигурява независимо правораздаване: <https://www.encj.eu/>.

върховните съдилища в ЕС (NPSJC) <sup>(12)</sup>, Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС (АСА-Europe) <sup>(13)</sup>, Европейската мрежа по конкуренция (ECN) <sup>(14)</sup>, Комитетът за регулиране на съобщенията (COCOM) <sup>(15)</sup>, Европейската обсерватория за нарушенията на правата на интелектуална собственост <sup>(16)</sup>, Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (EGMLTF) <sup>(17)</sup>, Евростат <sup>(18)</sup>, Европейската мрежа за съдебно обучение (EJTN) <sup>(19)</sup> и Световният икономически форум (СИФ) <sup>(20)</sup>.

Методиката за Информационното табло е усъвършенствана допълнително в тясно сътрудничество с групата от лица за контакт относно националните правосъдни системи, по-специално чрез въпросник и събиране на данни относно някои аспекти от функционирането на правосъдните системи.

Достъпът до данни, особено по показателите относно ефикасността на правосъдните системи, продължава да се подобрява, тъй като много държави членки са инвестирали в своя капацитет за изготвяне на по-добра статистика за съдебната система. Съществуващите все още затруднения при събирането или предоставянето на данни се дължат на недостатъчен статистически капацитет или на факта, че националните категории, за които се събират данни, не отговарят съвсем точно на използваните в Информационното табло. Само в много малко на брой случаи липсата на данни се дължи на нежелание за принос от страна на определени национални органи. Комисията продължава да насърчава държавите членки да ограничат още този недостиг на данни и да участват активно в обмена на най-добри практики.

### ***Как Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието подпомага европейския семестър?***

Информационното табло осигурява елементи за оценка на качеството, независимостта и ефикасността на националните правосъдни системи, с което цели да помогне на държавите членки да подобрят ефективността на своите национални правосъдни системи. Така по-лесно се откриват слабости, определят се най-добрите практики и се проследяват предизвикателствата и напредъкът.

<sup>12</sup> NPSJC осигурява форум, посредством който европейските институции получават възможност да поискат становищата на върховните съдилища и да постигнат сближаване чрез насърчаване на дискусии и обмен на идеи: <http://network-presidents.eu/>.

<sup>13</sup> АСА-Europe е съставена от Съда на ЕС и държавните съвети или върховните административни юрисдикции на всяка държава — членка на ЕС: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>.

<sup>14</sup> ECN бе създадена като форум за дискусии и сътрудничество между европейските органи за защита на конкуренцията в случаите, в които се прилагат членове 101 и 102 от Договора за функционирането на ЕС. ECN представлява рамката за прилагане на механизмите за тясно сътрудничество, предвидени в Регламент № 1/2003 на Съвета. Комисията и националните органи за защита на конкуренцията на всички държави — членки на ЕС, си сътрудничат чрез ECN: [http://ec.europa.eu/competition/ecn/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html).

<sup>15</sup> COCOM е съставен от представители на държавите — членки на ЕС. Основната му роля е да дава становища по проектите на мерки, които Комисията възнамерява да приеме по въпроси, свързани с дигиталния пазар: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>.

<sup>16</sup> Европейската обсерватория за нарушенията на правата на интелектуална собственост е мрежа от експерти и специализирани заинтересовани страни. Тя е съставена от представители на публичния и частния сектор, които си сътрудничат в рамките на активни работни групи. <https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/home>.

<sup>17</sup> EGMLTF провежда редовни заседания с цел споделяне на мнения и подпомагане на Комисията при определянето на политики и изготвянето на нови законодателни актове в областта на изпирането на пари и финансирането на тероризма: [http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index_en.htm).

<sup>18</sup> Евростат е статистическата служба на ЕС: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>.

<sup>19</sup> EJTN е основната платформа и организатор на обученията и обмен на знания на европейската съдебна система. Тя разработва стандарти и планове за обучение, координира обмена и програмите за съдебното обучение, разпространява експертни знания във връзка с обучението и насърчава сътрудничеството между институциите в ЕС за съдебно обучение. EJTN има 34 членове, които представляват държавите от ЕС и транснационални органи на ЕС. <http://www.ejtn.eu/>.

<sup>20</sup> СИФ е международна организация за публично-частно сътрудничество, чиито членове са дружества: <https://www.weforum.org/>.

В контекста на европейския семестър се извършват специфични за всяка държава оценки чрез двустранен диалог със съответните национални органи и заинтересовани страни. Тази оценка намира отражение в годишните доклади по държави в рамките на европейския семестър и съчетава информацията от Информационното табло с качествен анализ, като се вземат предвид характеристиките на правните системи и по-широкият контекст на съответните държави членки. Анализът в рамките на европейския семестър може да мотивира Комисията да предложи на Съвета да приеме специфични за отделни държави препоръки за подобряване на националните им правосъдни системи.

### **Защо ефективните правосъдни системи са важни за създаването на благоприятна за инвестиции среда?**

Отдавна е установено, че ефективните правосъдни системи, отстояващи върховенството на закона, имат положително икономическо въздействие. Когато съдебните системи гарантират ефективно упражняване на правата, има по-голяма вероятност кредиторите да отпускат заеми, налице е възпиращ ефект за предприятията по отношение на извършването на опортюнистични действия, намаляват се разходите по сделките, а иновативните предприятия е по-вероятно да правят инвестиции. Положителното въздействие на добре функциониращите национални правосъдни системи върху икономиката се изтъква в множество научни изследвания и в академичната литература, включително от Международния валутен фонд <sup>(21)</sup>, Европейската централна банка <sup>(22)</sup>, ОИСР <sup>(23)</sup>, Световния икономически форум <sup>(24)</sup> и Световната банка <sup>(25)</sup>.

Резултатите от наскоро проведено проучване показват, че намаляване на продължителността на съдебните производства с 1 % (измервана като необходимото време за разглеждане на висящи дела <sup>(26)</sup>) може да увеличи растежа на предприятията <sup>(27)</sup>, както и че увеличаване с 1 % на дела на дружествата, които възприемат съдебната система като независима, обикновено води до по-висок оборот и растеж на производството <sup>(28)</sup>. Резултатите от друго изследване показаха положителна корелация между усещането за независимост на съдебната власт и потоците от преки чуждестранни инвестиции в Централна и Източна Европа <sup>(29)</sup>.

<sup>21</sup> МВФ, Regional Economic Outlook („Регионална икономическа перспектива“), ноември 2017 г., Europe: Europe Hitting its Stride, („Европа влиза в ритъм“), стр. xviii, стр. 40 и 70: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>.

<sup>22</sup> ЕЦБ, Structural policies in the euro area („Структурни политики в еврозоната“), юни 2018 г., ECB Occasional Paper Series („Тематични материали на ЕЦБ“) № 210: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>.

<sup>23</sup> Вж. напр. „What makes civil justice effective?“ („Какво прави гражданското правосъдие ефективно?“), OECD Economics Department Policy Notes („Бележки по икономическата политика на Икономическия отдел на ОИСР“), 18 юни 2013 г., и „The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics“ („Икономика на гражданското правосъдие: нови сравнителни данни и емпиричен анализ“), OECD Economics Department Working Papers (работни документи на Икономическия отдел на ОИСР), № 1060.

<sup>24</sup> Световен икономически форум, „The Global Competitiveness Report 2018“ („Доклад за глобалната конкурентоспособност за 2018 г.): <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.

<sup>25</sup> Световна банка, „World Development Report 2017: Governance and the Law, Chapter 3: The role of law“ („Доклад за световното развитие за 2017 г.: Управлението и правото, Глава 3: Ролята на правото“), стр. 83 и 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

<sup>26</sup> Показателят „необходимо време за разглеждане на висящите дела“ съответства на броя на нерешените дела, разделен на броя на решените дела в края на годината и умножен по 365 (дни). Това е стандартен показател, определен от Европейската комисия за ефикасност на правосъдието към Съвета на Европа (CEPEJ): [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

<sup>27</sup> Vincenzo Bove и Leandro Elia; The judicial system and economic development across EU Member States („Съдебната система и икономическото развитие в държавите — членки на ЕС“), Технически доклад на Съвместния изследователски център, EUR 28440 EN, Служба за публикации на ЕС, Люксембург, 2017 г.: [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594\\_2017\\_the\\_judicial\\_system\\_and\\_economic\\_development\\_across\\_eu\\_member\\_states.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf).

<sup>28</sup> Пак там.

<sup>29</sup> Effect of judicial independence to FDI into Eastern Europe and South Asia („Въздействие на съдебната независимост върху ПЧИ в Източна Европа и Южна Азия“); Bülent Dogru; 2012 г., MPRA Munich

Освен това в няколко проучвания ясно се подчертава значението на ефективността на националните правосъдни системи за дружествата. Например в едно проучване 93 % от големите предприятия са отговорили, че редовно извършват преглед на състоянието на върховенството на закона (включително независимостта на съдилищата) в държавите, в които те инвестират <sup>(30)</sup>, а в друго проучване, повече от половината от малките и средни предприятия (МСП) са отговорили, че разходите за съдебни производства и прекомерната им продължителност са сред основните причини да не започват съдебни производства за нарушения на права върху интелектуална собственост <sup>(31)</sup>.

---

Personal RePEc Archive: [https://mpa.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA\\_paper\\_40322.pdf](https://mpa.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf). Държавите — членки на ЕС, включени в проучването, са: BG, CZ, EE, HR, HU, LV, LT, RO, SK и SI.

<sup>30</sup> The Economist Intelligence Unit: „Risk and Return — Foreign Direct Investment and the Rule of Law“ („Риск и възвращаемост — преките чуждестранни инвестиции и върховенството на закона“), 2015 г., [http://www.biiicl.org/documents/625\\_d4\\_fdi\\_main\\_report.pdf](http://www.biiicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf), стр. 22.

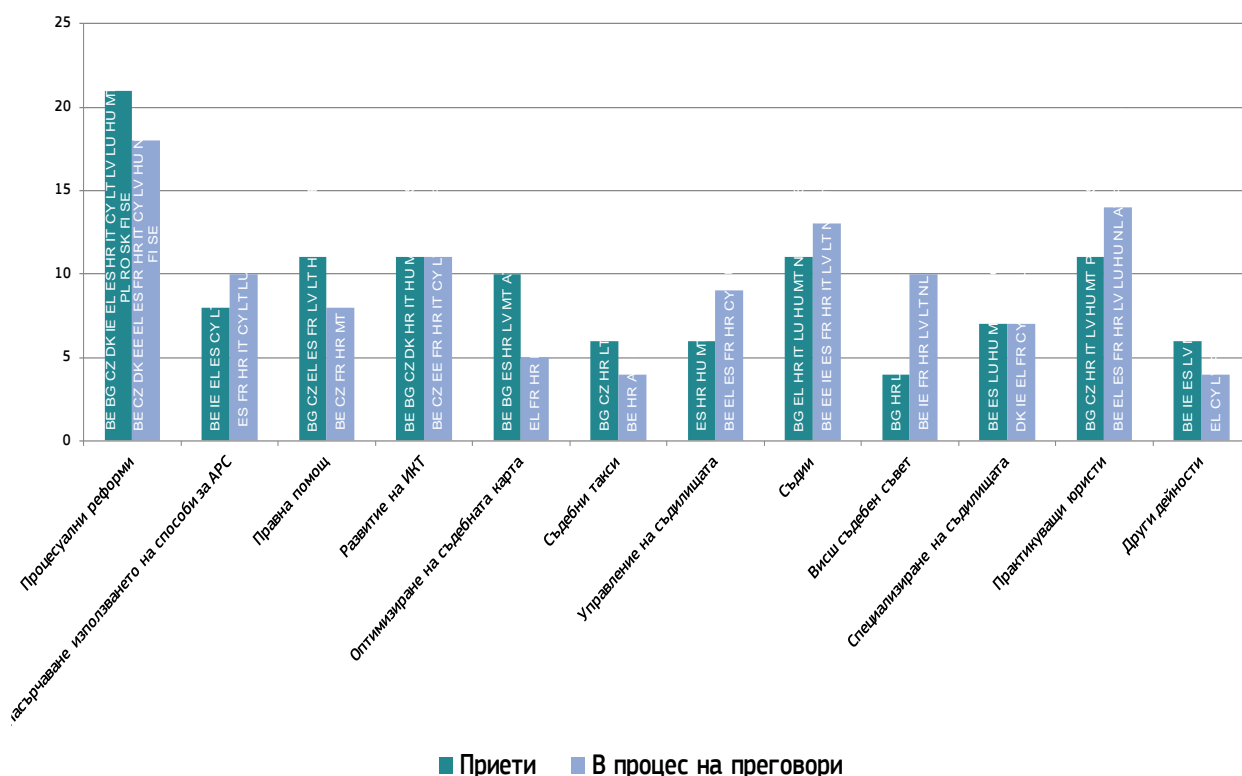
<sup>31</sup> Служба на Европейския съюз за интелектуална собственост (EUIPO), Информационно табло за интелектуалната собственост (ИС) и МСП за 2016 г. [https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document\\_library/observatory/documents/sme\\_scoreboard\\_study\\_2016/Executive-summary\\_en.pdf](https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_en.pdf).

## 2. КОНТЕКСТ: ОСНОВНО РАЗВИТИЕ ВЪВ ВРЪЗКА С РЕФОРМИТЕ В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО ПРЕЗ 2018 Г.

### 2.1. Картографиране на реформите в областта на правосъдието

През 2018 г. голям брой държави членки продължиха да полагат усилия за допълнително повишаване на ефективността на националните си правосъдни системи. На графика 1 е представен преглед на приетите и предвидените мерки в различните функционални области на правосъдните системи на държавите членки.

**Графика 1: Законодателни и регулаторни дейности по отношение на правосъдните системи през 2018 г. (приети мерки/инициативи, по които се водят преговори, по държави членки) (източник: Европейска комисия <sup>32</sup>)**



През 2018 г. процесуалното право продължи да е обект на особено внимание в много държави членки, като или се извършваше значителна законодателна дейност, или бе планирана такава в близко бъдеще. Наблюдаваше се висока активност във връзка със статута на съдиите, реформите, отнасящи се до практикуващите юристи, развитието на ИКТ, правната помощ и мерките за оптимизиране на съдебните карти. Сравнението с предишното Информационно табло показва, че нивото на активност се е повишило в определени области, тъй като държавите членки са предприели мерки във връзка с по-рано обявени планове за реформи, а в някои области следва да се очакват по-нататъшни реформи в близко бъдеще. Това също потвърждава заключението, че реформите в областта на правосъдието отнемат време — понякога минават няколко години от първоначалното им оповестяване до приемането на законодателни и регулаторни мерки и тяхното действително прилагане.

<sup>32</sup> Информацията за 26 държави членки е събрана в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи. UK не е представило информация. DE обясни, че се провеждат редица реформи на съдебната власт, като обхватът и мащабът на процеса на реформи варират в 16-те федерални провинции.



## 2.2. Мониторинг на реформите в областта на правосъдието

През 2018 г. Комисията продължи да наблюдава отблизо усилията за реформи, предприети от държавите членки.

— *Резултати от европейския семестър за 2018 г.* —

Повишаването на независимостта, качеството и ефикасността на правосъдните системи е утвърден приоритет на структурните реформи, насърчавани в рамките на европейския семестър. Цикълът на европейския семестър започва всяка година през ноември, когато Комисията представя приоритетите си за следващата година (Съобщение относно годишния обзор на растежа). През февруари службите на Комисията представят специфични за отделните държави оценки в докладите по държави, които обхващат всички въпроси, разглеждани в рамките на европейския семестър. През юни Комисията представя своите предложения за специфични за всяка държава препоръки, чиито адресати са държавите членки. Тези препоръки се приемат от Съвета през юли, след като бъдат одобрени от Европейския съвет.

В рамките на европейския семестър за 2018 г. по предложение на Комисията Съветът отправи до пет държави членки специфични препоръки, свързани с правосъдните им системи<sup>(33)</sup>. В допълнение към държавите членки, получили специфични препоръки, други 11 държави членки са изправени пред специфични предизвикателства за своите правосъдни системи, включително върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, които са предмет на мониторинг от Комисията в рамките на европейския семестър<sup>(34)</sup>.

— *Доклади за 2018 г. по Механизма за сътрудничество и проверка* —

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването на България и Румъния към Европейския съюз през 2007 г.<sup>(35)</sup>, за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа и борбата с корупцията, а за България — и борбата с организираната престъпност. Оттогава докладите по МСП имат за задача да способстват за

---

<sup>33</sup> HR, IT, CY, PT, SK. Вж. Препоръка на Съвета от 13 юли 2018 г. относно националната програма за реформи на Хърватия за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Хърватия за 2018 г. (2018/С 320/10); Препоръка на Съвета от 13 юли 2018 г. относно националната програма за реформи на Италия за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за 2018 г. (2018/С 320/11); Препоръка на Съвета от 13 юли 2018 г. относно националната програма за реформи на Кипър за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Кипър за 2018 г. (2018/С 320/12); Препоръка на Съвета от 13 юли 2018 г. относно националната програма за реформи на Португалия за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2018 г. (2018/С 320/21); Препоръка на Съвета от 13 юли 2018 г. относно националната програма за реформи на Словакия за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Словакия за 2018 г. (2018/С 320/24).

<sup>34</sup> BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO, SI. Тези предизвикателства са отразени в съображенията на специфичните за всяка държава препоръки и докладите по държави, отнасящи се за тези държави членки. Най-новите доклади по държави за 2019 г., публикувани на 27 февруари 2019 г., могат да бъдат намерени на адрес: [https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en).

<sup>35</sup> Заклучения на Съвета на министрите, 17 октомври 2006 г. (13339/06); Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност (нотифицирано под номер С(2006) 6570).

Заклучения на Съвета на министрите, 17 октомври 2006 г. (13339/06); Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията (нотифицирано под номер С(2006) 6569).

насочването на усилията на българските и румънските органи чрез конкретни препоръки и отразяват постигнатия напредък<sup>(36)</sup>.

В докладите по МСП от ноември 2018 г. Комисията направи преглед на напредъка по изпълнението на препоръките, които се съдържат в предишните доклади. В доклада за Румъния се отбелязва, че макар Румъния да е предприела някои стъпки за изпълнението на окончателните препоръки, неотдавнашните събития доведоха до отстъпление от хода на напредъка и поставиха под въпрос положителната оценка, дадена през януари 2017 г. За България в доклада бе заключено, че редица препоръки вече са изпълнени, а редица други са на път да бъдат изпълнени. Комисията предприе подходящи последващи действия във връзка с тези два доклада.

### 2.3. Подкрепа за реформите в областта на правосъдието

— *Европейски структурни и инвестиционни фондове* —

Комисията подкрепя някои правосъдни реформи с финансови средства по европейските структурни и инвестиционни фондове. От 2007 г. насам 16 държави членки са използвали Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), за да подобрят ефективността на своите правосъдни системи<sup>(37)</sup>. За периода 2007—2020 г. размерът на средствата, отпуснати за повишаване на ефективността и подобряване на качеството на правосъдните системи в тези държави членки<sup>(38)</sup>, ще надхвърли 900 милиона евро. Сред финансираните дейности са:

- разработването и подобряването на работните процеси в съдилищата и въвеждането на системи за управление на делата или разработването или подобряването на процесите за управление на човешките ресурси;
- цифровизацията на съдебните услуги и закупуването на системи за информационни и комуникационни технологии (ИКТ);
- осигуряването на обучение за съдии, прокурори, съдебни служители, съдебни изпълнители, нотариуси, адвокати и повишаването на осведомеността на гражданите за техните права.

Комисията следи специално за това да гарантира, че средствата на ЕС се използват адекватно за извършването на подходящи реформи в съответствие с принципите на правовата държава. Комисията подчертава важността да се предприеме ориентиран към резултатите подход при изпълнението на приоритетите за финансиране и призовава държавите членки да оценят въздействието от подкрепата по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове.

— *Техническа подкрепа* —

Държавите членки ползват също така техническата подкрепа на Комисията, предоставяна чрез Службата за подкрепа на структурните реформи (СПСР) по Програмата за подкрепа на структурните реформи<sup>(39)</sup>, която разполага с общ бюджет от 222,8 милиона евро за

<sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_bg](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg).

<sup>37</sup> BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT, RO, SI, and SK.

<sup>38</sup> Представената информация се основава на данните, събрани през есента на 2017 г. и актуализирани през юни 2018 г. Тъй като програмният период 2014 – 2020 г. в момента тече, общият размер на средствата за правосъдните системи може да нарасне и размерът на средствата, заделени за различните видове дейности, може да се промени до края на програмния период през 2023 г.

<sup>39</sup> [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en)

периода 2017—2020 г. От 2017 г. насам 16 държави членки <sup>(40)</sup> вече са получили или са поискали да получат техническа подкрепа в редица области. Това включва например техническа подкрепа за подобряване на ефикасността на съдебната система, за реформа на съдебната карта, както и във връзка със съдебната организация, разработването или изпълнението на програми в областта на електронното правосъдие и киберправосъдието, системите за управление на дела, подбора и повишенията на съдиите, обучението на съдиите и извънсъдебното решаване на потребителски спорове. През май 2018 г. Комисията също така представи предложенията си за следващия многогодишен финансов период 2021—2027 г., и по-специално за нова програма за подкрепа на реформите с общ бюджет от 25 милиарда евро за предоставяне на финансова и техническа подкрепа за всички държави членки с цел планиране и изпълнение на реформи, насочени към модернизирването на техните икономики, и в частност за осъществяване на приоритетите за реформи, определени в контекста на европейския семестър <sup>(41)</sup>.

#### 2.4. Гарантиране на независимостта на съдебната власт

Съществуват различни инструменти, които ЕС използва за засилване на зачитането на независимостта на съдебната власт в държавите членки с оглед защитата на функционирането на Съюза.

— *Производства за установяване на нарушение и решения на Съда на Европейския съюз* —

Комисията е ангажирана със следенето на случаи, при които националното право пречи на националните съдебни системи да осигурят ефективно прилагане на правото на ЕС в съответствие с изискванията на принципите на правовата държава и член 47 от Хартата на основните права на ЕС <sup>(42)</sup>.

През септември 2018 г. Комисията реши да предяви иск срещу Полша пред Съда на Европейския съюз заради това, че страната е нарушила принципите за независимост на съдебната власт и несменяемост на съдиите посредством Закона за Върховния съд <sup>(43)</sup>. Опасенията на Комисията са свързани с внезапното намаляване на задължителната възраст за пенсиониране на съдиите от Върховния съд и предоставянето на дискреционни правомощия на президента на Републиката да удължава активната служба на тези съдии без ясни критерии и без съдебен контрол върху окончателното решение, взето по този повод, като Комисията счита, че е налице нарушение на член 19, параграф 1 от ДЕС във връзка с член 47 от Хартата <sup>(44)</sup>. На 17 декември 2018 г. Съдът на Европейския съюз постанови по искане на Комисията временни мерки, разпореждайки на Полша да възстанови положението на Върховния съд отпреди 3 април 2018 г., когато спорният закон влезе в сила, до постановяване на окончателното съдебно решение по делото <sup>(45)</sup>. На 1 януари 2019 г. влезе в сила закон, приет от полския парламент в изпълнение на определението на Съда. На 11 април 2019 г. генералният адвокат на Съда на ЕС представи

<sup>40</sup> BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI and SK.

<sup>41</sup> Вж. също съобщение за медиите IP/18/3972 от 31 май 2018 г. на адрес: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3972\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3972_bg.htm)

<sup>42</sup> Съобщение на Комисията „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“, (2017/C 18/02) (ОВ С 18, 19.1.2017 г., стр. 10—20).

<sup>43</sup> През декември 2017 г. Комисията реши да предяви иск срещу Полша пред Съда на Европейския съюз за нарушение на правото на ЕС, извършено посредством Закона за организацията на общите съдилища. Комисията счита, че въпросният закон нарушава член 19, параграф 1 от ДЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права. За повече подробности, вж: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.pdf).

<sup>44</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5830\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_bg.htm)

<sup>45</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204en.pdf>.

становището си, че Съдът би трябвало да се произнесе, че разпоредбите на полското законодателство, свързани с намаляването на възрастта за пенсиониране на съдии от Върховния съд, са в противоречие с правото на Съюза, тъй като нарушават принципите на несменяемост на съдиите и на независимост на съдебната власт<sup>(46)</sup>.

На 3 април 2019 г. Комисията започна срещу Полша процедура за установяване на нарушение, като изпрати официално уведомително писмо на страната във връзка с новия режим за дисциплинарните производства срещу съдии в общите съдилища, с аргумента, че този режим нарушава независимостта на съдебната власт, като не предоставя на съдиите необходимите гаранции за тяхната защита от политически контрол<sup>(47)</sup>.

Като въпрос, касаещ правото на ЕС, значението на това държавите членки да гарантират независимостта на националните съдилища беше подчертано в неотдавнашната съдебна практика на Съда на Европейския съюз<sup>(48)</sup>. По-специално Съдът поясни, че изискването за независимост налага също дисциплинарният режим на лицата, натоварени с правораздаване, да включва необходимите гаранции за пълното избягване на риска от използване на подобен режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните решения<sup>(49)</sup>.

През 2018 г. редица национални съдилища сезираха Съда на Европейския съюз чрез механизма за преюдициални запитвания (член 267 от ДФЕС) с цел да получат разяснения относно изискванията на правото на ЕС по отношение на независимостта на съдебната власт. По-специално Върховният съд на Полша отправи шест такива запитвания<sup>(50)</sup>, Върховният административен съд на Полша — едно<sup>(51)</sup>, а полските общи съдилища — три<sup>(52)</sup><sup>(53)</sup>.

— Процедура по член 7 от ДЕС и уредбата за принципите на правовата държава —

Член 7, параграф 1 от ДЕС предвижда превантивен механизъм, който може да бъде задействан в случай на „очевиден риск от тежко нарушение“ на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС, а член 7, параграф 2 от ДЕС предвижда механизъм за санкциониране само в случай на „тежко и продължаващо нарушение от страна на държава членка“ на тези ценности. Уредбата за принципите на правовата държава беше представена от Комисията през 2014 г.<sup>(54)</sup> и нейното значение беше признато от Съда<sup>(55)</sup>. В нея се предвижда

<sup>46</sup> Вж. Заключение на генералния адвокат Е. Танчев от 11 април 2019 г., Европейска комисия/Република Полша, ECLI:EU:C:2019:325.

<sup>47</sup> Вж. съобщение за медиите IP/19/1957 от 3 април 2019 г. на адрес: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.pdf).

<sup>48</sup> Вж. по-специално Решение на Съда (голям състав), 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses /Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, на разположение на адрес: <https://goo.gl/utc5GR>. Решение на Съда (голям състав), 25 юли 2018 г., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, на разположение на адрес: <https://goo.gl/ty1fnk>.

<sup>49</sup> Решение на Съда (голям състав), 25 юли 2018 г., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, т. 67, на разположение на адрес: <https://goo.gl/ty1fnk>.

<sup>50</sup> Дела C-522/18; C-537/18; C-585/18; C-624/18; C-625/18; C-668/18.

<sup>51</sup> Дело C-824/18.

<sup>52</sup> Дела C-558/18; C-563/18; C-623/18.

<sup>53</sup> Тези преюдициални запитвания се отнасят, наред с другото, до съответствието на новия режим за дисциплинарните производства срещу съдии, на разпоредбите относно състава на Националния съдебен съвет и на разпоредбите относно новосъздадения дисциплинарен състав на Върховния съд, с изискванията на правото на ЕС за независимост на съдебната власт.

<sup>54</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 11 март 2014 г. „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“ (COM(2014) 158 final/2). Вж. също съобщение за медиите IP-14-237 от 11 март 2014 г. на адрес: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_bg.htm).

постепенен процес на диалог със съответната държава членка, структуриран със становища и препоръки от страна на Комисията. Целта е да се предотврати появата на системна заплаха за принципите на правовата държава, която би наложила използването на процедурата по член 7 от ДЕС. Първият, и засега единствен случай, в който Уредбата за принципите на правовата държава бе използвана, е този, когато бе започнат диалог с Полша през януари 2016 г. <sup>(56)</sup>. Въпреки че диалогът спомогна за идентифицирането на проблемите и оформянето на дискусиите, той не доведе до преустановяване на установеното незначително на принципите на правовата държава и през декември 2017 г. Комисията задейства процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС <sup>(57)</sup>. На 26 юни, 18 септември и 11 декември 2018 г. Съветът проведе три заседания относно Полша по член 7, параграф 1 от ДЕС.

На 12 септември 2018 г. Европейският парламент представи мотивирано предложение в съответствие с член 7, параграф 1 от ДЕС за констатация на Съвета, че е налице очевиден риск от тежко нарушение от страна на Унгария на основните ценности на ЕС <sup>(58)</sup>.

---

<sup>55</sup> Вж. дело C-619/18 R, *Комисия/Полша*, определение от 17 декември 2018 г.

<sup>56</sup> Диалогът се проведе в периода от януари 2016 г. до декември 2017 г. Комисията прие становище на 1 юни 2016 г. и четири препоръки на 27 юли 2016 г., 21 декември 2016 г., 26 юли 2017 г. и 20 декември 2017 г. На 20 декември 2017 г. Комисията заключи, че съществува очевиден риск от тежко нарушение на принципите на правовата държава в Полша и предложи на Съвета да приеме решение съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС.

<sup>57</sup> COM(2017) 835 final.

<sup>58</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20180906IPR12104/pravovata-drzhava-v-unghariia-parlamentt-prizovava-za-deystviia-ot-strana-na-es>

### 3. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ ОТ ИНФОРМАЦИОННОТО ТАБЛО НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО ЗА 2019 Г.

Ефикасността, качеството и независимостта са основните параметри за наличието на ефективна правосъдна система и в Информационното табло са представени показатели и за трите параметъра.

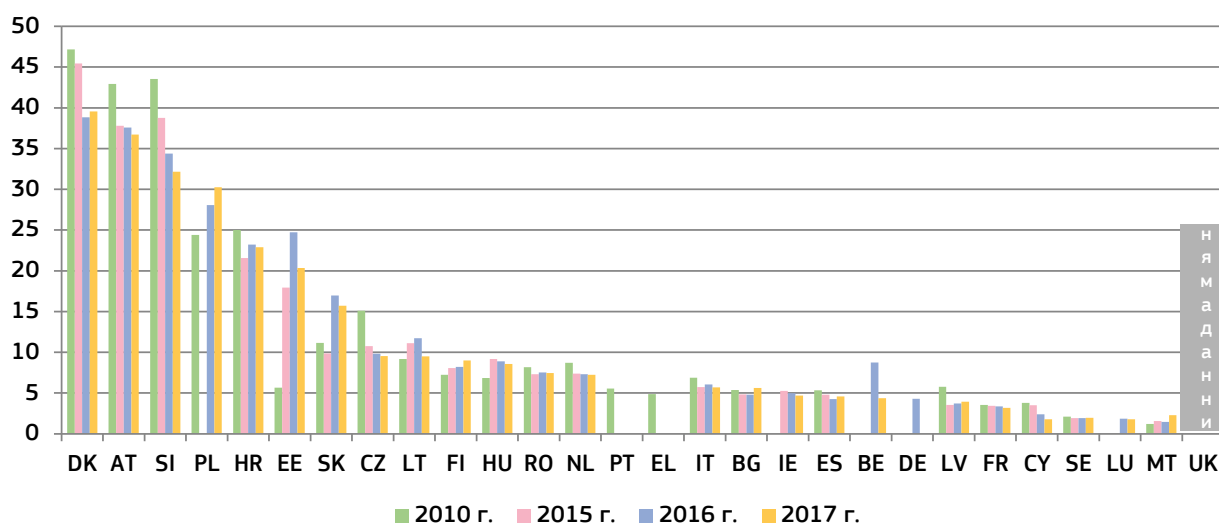
#### 3.1. Ефикасност на правосъдните системи

В Информационното табло са представени показатели за ефикасността на производствата в областта на гражданското, търговското и административното право в широк смисъл, както и в специфични области, в които административните органи и съдилищата прилагат правото на ЕС<sup>(59)</sup>.

##### 3.1.1. Развитие във връзка с натовареността на съдилищата

Натовареността на правосъдните системи на държавите членки е висока и остава стабилна, въпреки че нивото ѝ варира значително между отделните държави членки (графика 2). Това показва колко е важно да продължат да се полагат усилия за гарантиране на ефективността на правосъдната система.

**Графика 2: Брой на новозаведените граждански, търговски, административни и други дела (\*) (на първа инстанция/на 100 жители) (източник: проучване на СЕРЕЖ<sup>(60)</sup>)**

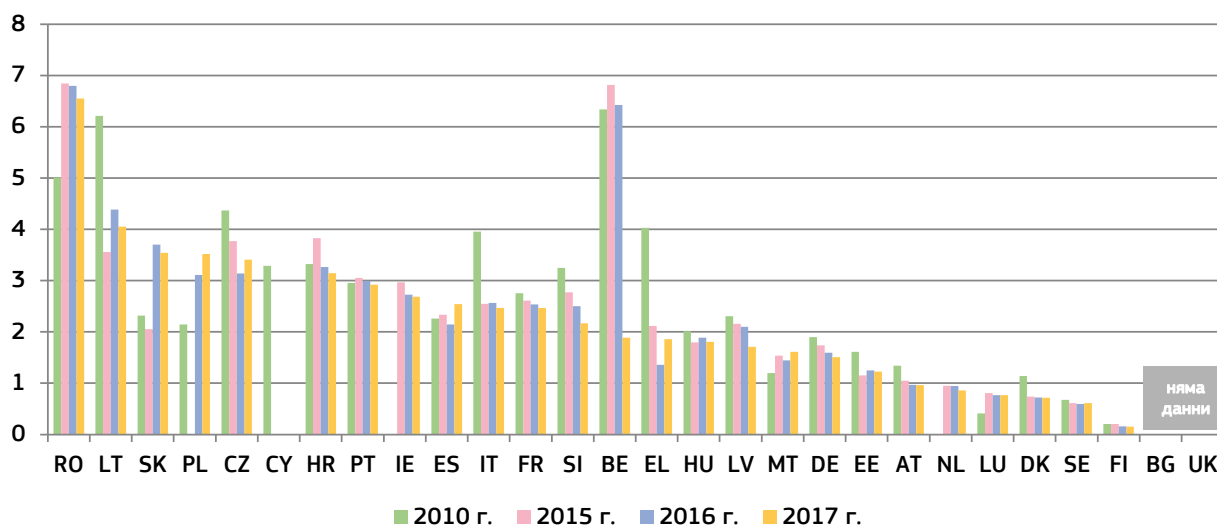


(\*) Съгласно методиката на СЕРЕЖ тази категория включва всички спорни и безспорни производства по граждански и търговски дела, безспорните производства във връзка с поземлените и търговските регистри, други дела във връзка с регистрите, други безспорни производства, административни дела и други дела, които не са наказателноправни. Методиката съдържа промени в SK.

<sup>59</sup> Изпълнението на съдебните решения също е важно за ефикасността на правосъдната система. При все това в повечето държави членки няма налични сравними данни.

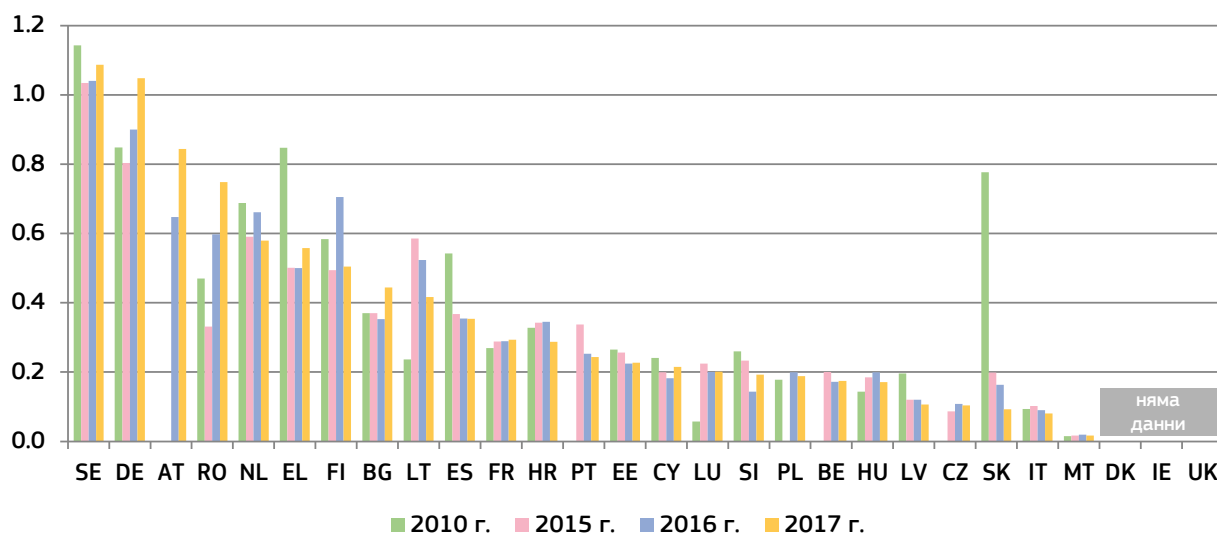
<sup>60</sup> Проучване от 2019 г. относно функционирането на съдебните системи в държавите — членки на ЕС, изготвено от секретариата на СЕРЕЖ за Комисията: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en).

**Графика 3: Брой на новозаведените спорни граждански и търговски производства (\*) (на първа инстанция/на 100 жители) (източник: проучване на СЕРЕЈ)**



(\*) Съгласно методиката на СЕРЕЈ спорните производства по граждански/търговски дела се отнасят до спорове между страните, например спорове във връзка с договори. Безспорните производства по граждански/търговски дела се отнасят до производства, при които няма оспорване, напр. неоспорвани заповеди за плащане. Методиката съдържа промени в **EL** и **SK**. Данните за **NL** включват безспорните производства.

**Графика 4: Брой на новозаведените административни дела (\*) (на първа инстанция/на 100 жители) (източник: проучване на СЕРЕЈ)**



(\*) Съгласно методиката на СЕРЕЈ административните дела се отнасят до спорове между граждани и местни, областни или национални органи. Методиката съдържа промени в **EL** и **SK**. **DK** и **IE** не отчитат административните дела отделно.

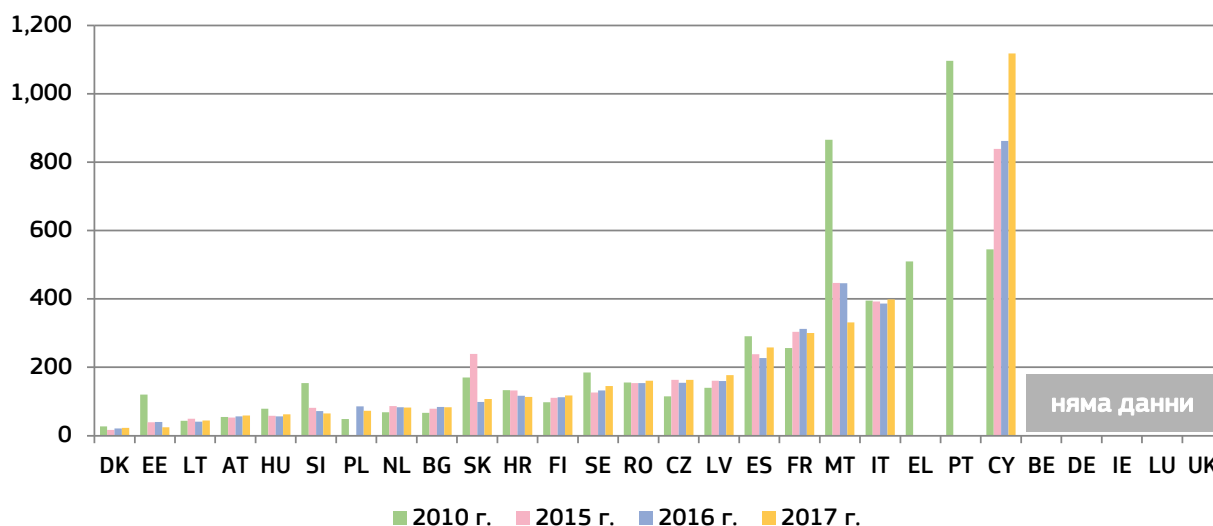
### 3.1.2. Общи данни за ефикасността

Показателите относно ефикасността на производствата по граждански, търговски и административни дела в широк смисъл са: продължителност на производствата (необходимо време за разглеждане на висящите дела); дял на приключените производства; брой висящи дела.

#### — Продължителност на производствата —

Продължителността на производствата изразява времето (в дни), което се смята за необходимо за решаване на делото от съда, т.е. времето, което е било нужно на съда да вземе решение на първа инстанция. Показателят „необходимо време за разглеждане на висящите дела“ съответства на броя на нерешените дела, разделен на броя на решените дела в края на годината и умножен по 365 дни <sup>(61)</sup>. Всички графики се отнасят предимно до производства в съдилища на първа инстанция, като във всички тях се сравняват данни за 2010 г., 2015 г., 2016 г. и 2017 г., когато такива данни са налични <sup>(62)</sup>. Две графики показват необходимото време за разглеждане на висящите дела през 2017 г. за гражданските и търговските съдебни спорове и административните дела на всички съдебни инстанции.

**Графика 5: Време, необходимо за решаване на граждански, търговски, административни и други дела (\*) (на първа инстанция/в дни) (източник: проучване на СЕРЕЈ)**



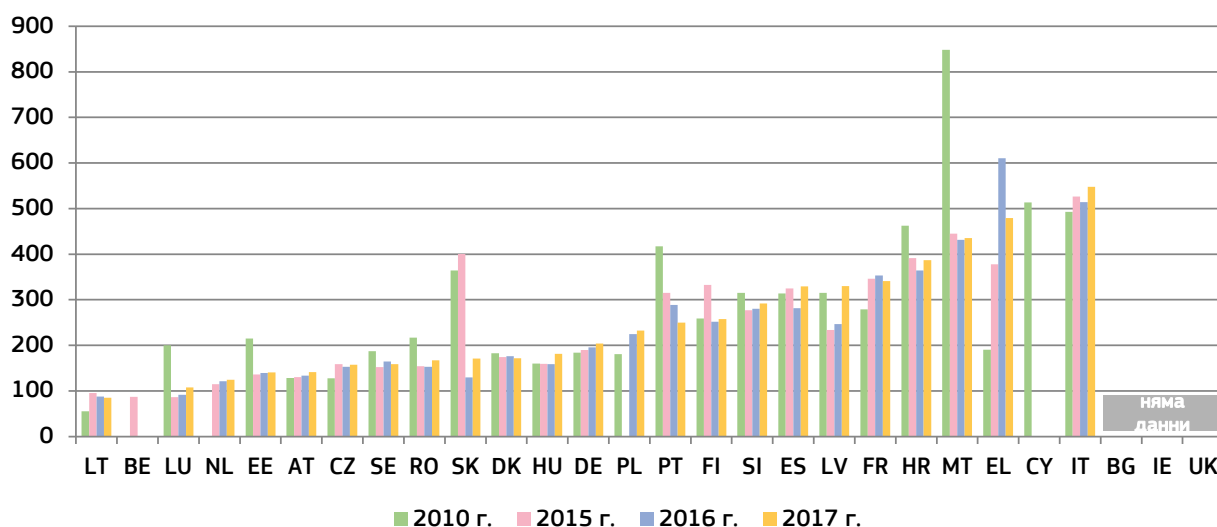
(\*) Съгласно методиката на СЕРЕЈ тази категория включва всички спорни и безспорни производства по граждански и търговски дела, безспорните производства във връзка с поземлените и търговските регистри, други дела във връзка с регистрите, други безспорни производства, административни дела и други дела, които не са наказателноправни. Методиката съдържа промени в **SK**. Висящите дела включват всички инстанции в **CZ** а до 2016 г. и в **SK**.

<sup>61</sup> Продължителността на производствата, дялът на приключените производства и броят висящи дела са стандартни показатели, дефинирани от СЕРЕЈ: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp)

<sup>62</sup> Годините са избрани така, че да се запази седемгодишната перспектива спрямо 2010 г. като базова година и същевременно графиките да не се препълват с информация. Данните за 2012 г., 2013 г. и 2014 г. се съдържат в доклада на СЕРЕЈ.

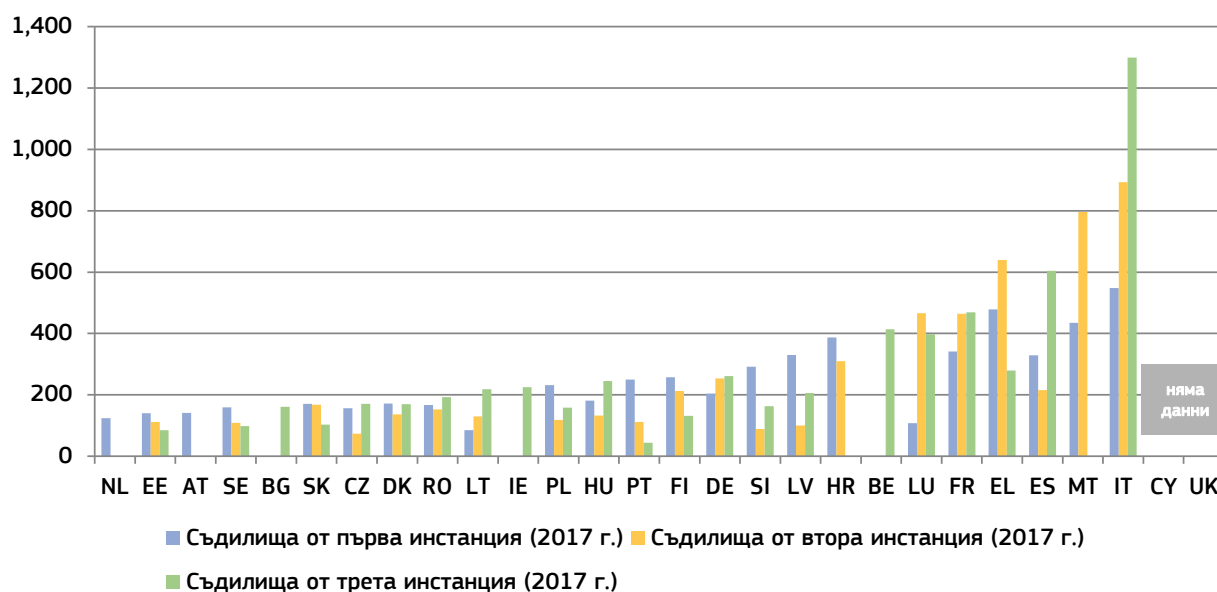


**Графика 6: Време, необходимо за решаване на спорни граждански и търговски дела (\*) (на първа инстанция/в дни) (източник: проучване на СЕПЕJ)**



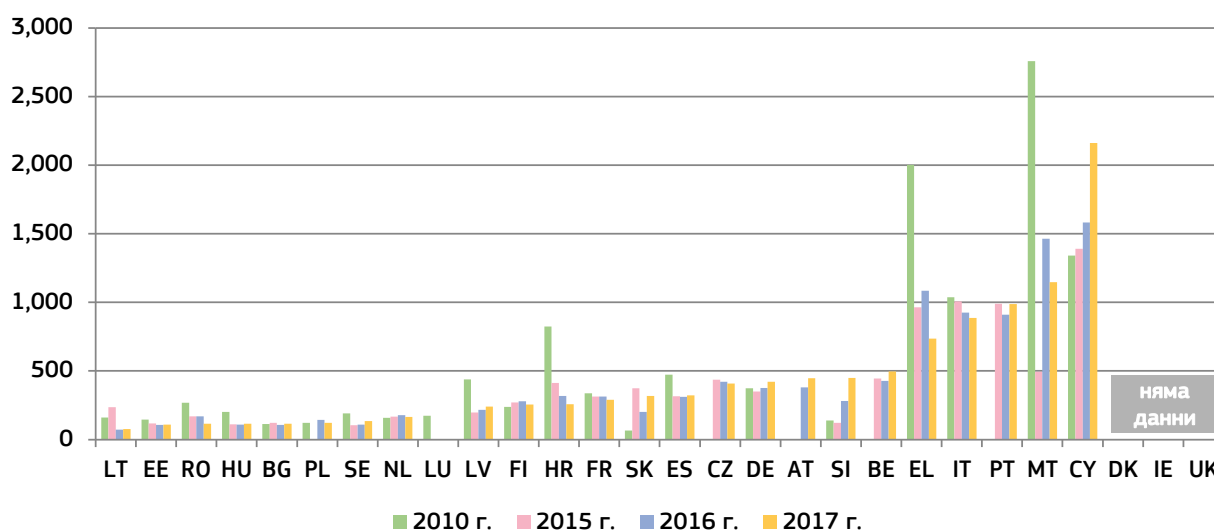
(\*) Съгласно методиката на СЕПЕJ спорните производства по граждански/търговски дела се отнасят до спорове между страните, например спорове във връзка с договори. Безспорните производства по граждански/търговски дела се отнасят до производства, при които няма оспорване, напр. неоспорвани заповеди за плащане. Методиката съдържа промени в **EL** и **SK**. Висящите дела включват всички инстанции в **CZ**, а до 2016 г. и в **SK**. Данните за **NL** включват безспорните производства.

**Графика 7: Време, необходимо за решаване на спорни граждански и търговски дела (\*) на всички съдебни инстанции през 2017 г. (първа, втора и трета инстанция/в дни) (източник: проучване на СЕПЕJ)**



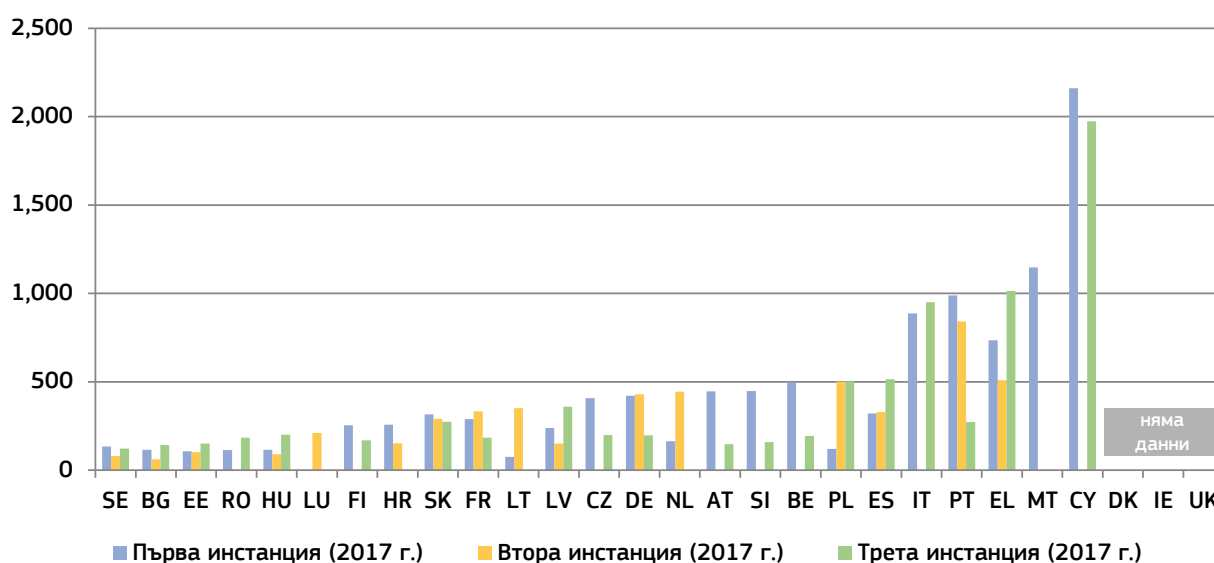
(\*) Редът е определен според съдебната инстанция с най-дългите производства във всяка държава членка. Няма налични данни за първоинстанционните и второинстанционните съдилища в **BE**, **BG** и **IE**, за второинстанционните и третоинстанционните съдилища в **NL** и **AT**, за третоинстанционните съдилища в **HR**. В **MT** няма третоинстанционен съд. В някои държави членки достъпът до третоинстанционен съд може да бъде ограничен.

**Графика 8: Време, необходимо за решаване на административни дела (\*) (на първа инстанция/в дни) (източник: проучване на СЕРЕЈ)**



(\*) Съгласно методиката на СЕРЕЈ административните дела се отнасят до спорове между граждани и местни, областни или национални органи на държавна власт. Методиката съдържа промени в **EL** и **SK**. Всякиите дела включват всички инстанции в **CZ**, а до 2016 г. и в **SK**. **DK** и **IE** не отчитат административните дела поотделно.

**Графика 9: Време, необходимо за решаване на административни дела (\*) на всички съдебни инстанции през 2017 г. (първа, а когато е приложимо, втора и трета инстанция/в дни) (източник: проучване на СЕРЕЈ)**



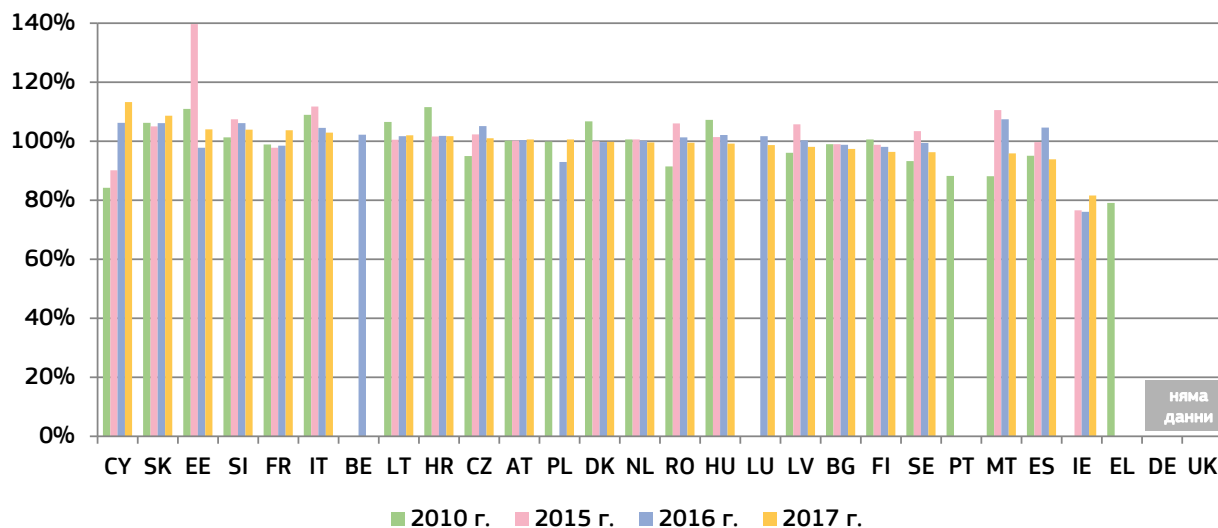
(\*) Редът е определен според съдебната инстанция с най-дългите производства във всяка държава членка. Няма налични данни: за първоинстанционния съд в **LU**, за второинстанционните съдилища в **MT** и **RO** и за третоинстанционния съд в **NL**. Върховният съд или друго върховно съдилище е единствената инстанция за подаване на жалби в **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**, **SI** и **FI**. В **HR**, **LT**, **LU** и **MT** няма третоинстанционен съд за този тип дела. Върховният административен съд е първата и единствена инстанция за някои дела в **BE**. В някои държави членки достъпът до третоинстанционен съд може да бъде ограничен. **DK** и **IE** не отчитат административните дела отделно.

— Дял на приключените производства —

Делът на приключените производства е съотношението на броя решени дела спрямо броя новозаведени дела. Чрез него се измерва дали даден съд се справя с обема новозаведени дела. Когато делът на приключените производства е около 100 % или по-висок, това

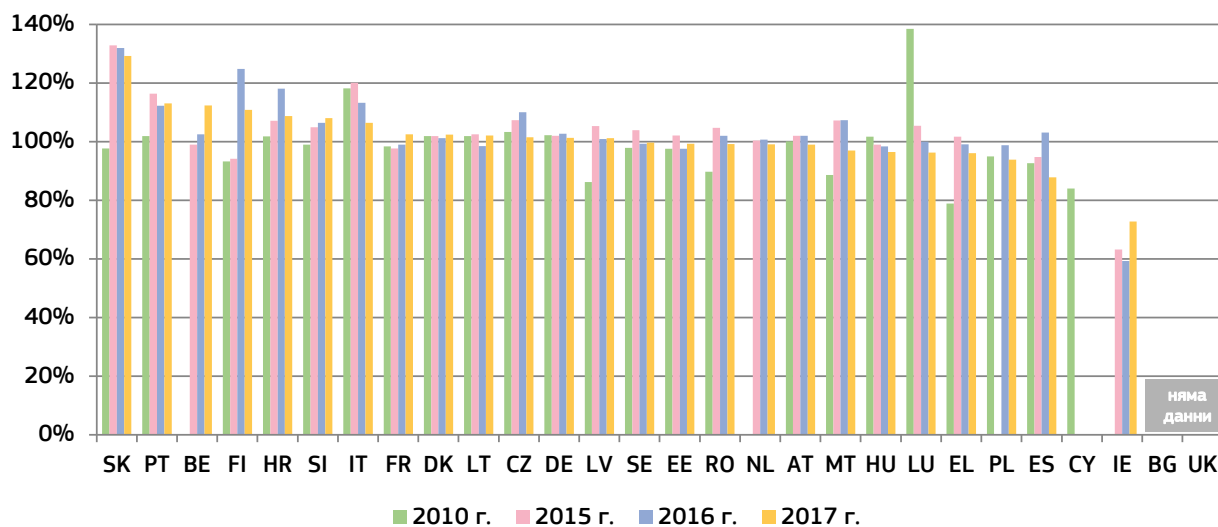
означава, че съдебната система е способна да реши поне толкова дела, колкото са заведени. Когато този дял е под 100 %, това означава, че съдилищата решават по-малък брой дела от броя на завежданите дела.

**Графика 10: Дял на решените граждански, търговски, административни и други дела (\*) (на първа инстанция/в % — стойностите над 100 % показват, че броят на решените дела е по-голям от този на новозаведените дела, а стойностите под 100 % показват, че броят на решените дела е по-малък от този на новозаведените) (източник: проучване на CEPEJ)**



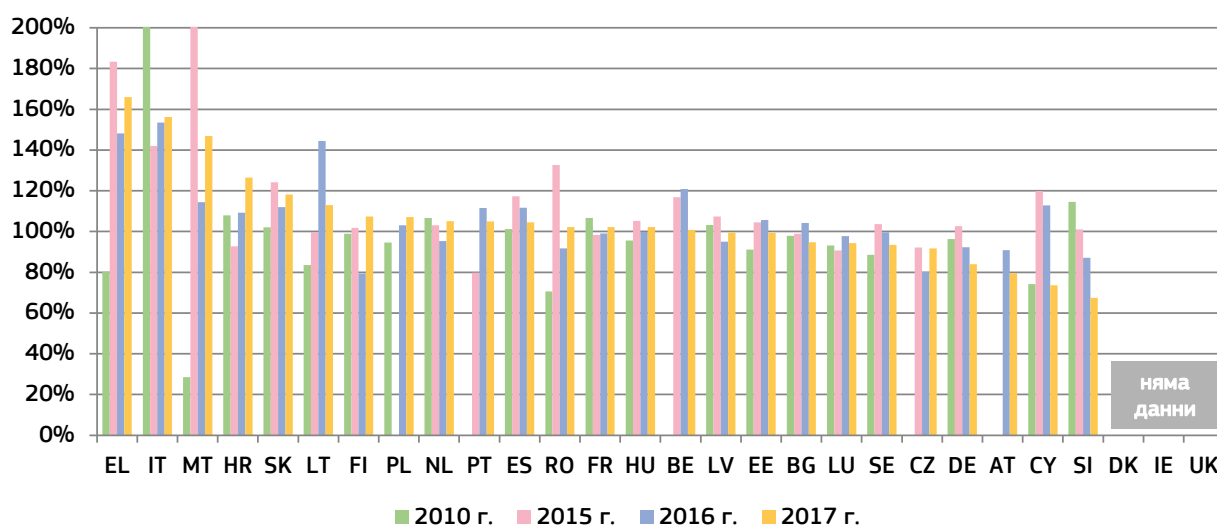
(\*) Методиката съдържа промени в SK, IE: очаква се броят на решените дела да е по-голям от отчетения брой поради използваната методика.

**Графика 11: Дял на решените спорни граждански и търговски дела (\*) (на първа инстанция/в %) (източник: проучване на CEPEJ)**



(\*) Методиката съдържа промени в EL и SK, IE: очаква се броят на решените дела да е по-голям от отчетения брой поради използваната методика. Данните за NL включват безспорните дела.

**Графика 12: Дял на решените административни дела (\*) (на първа инстанция/в %) (източник: проучване на СЕРЕЈ)**

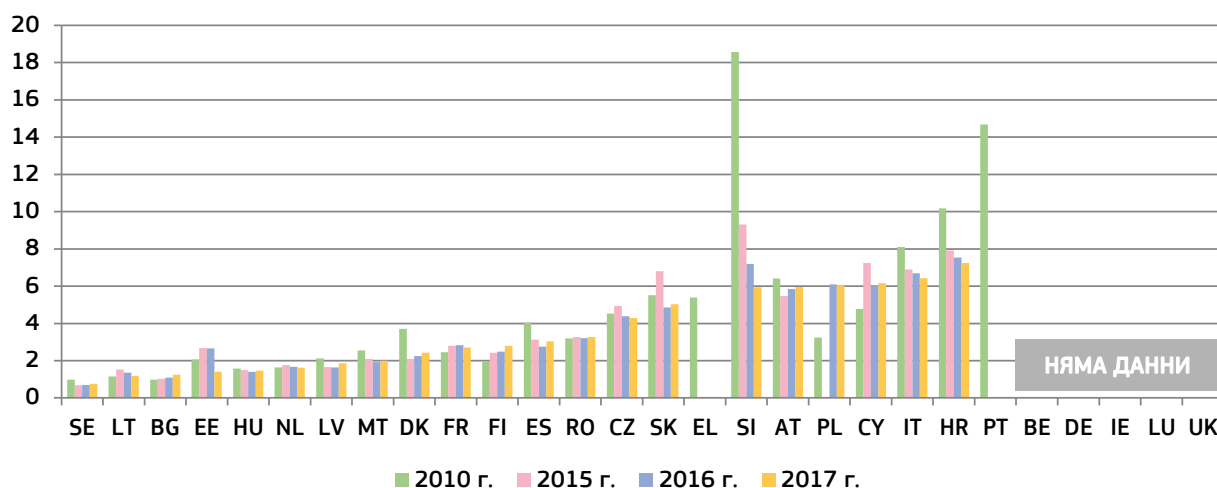


(\*) Миналите стойности за някои държави членки са намалени за целите на представянето (MT през 2015 г. = 411 %; IT през 2010 г. = 316 %). Методиката съдържа промени в EL и SK. DK и IE не отчитат административните дела отделно.

– Висящи дела –

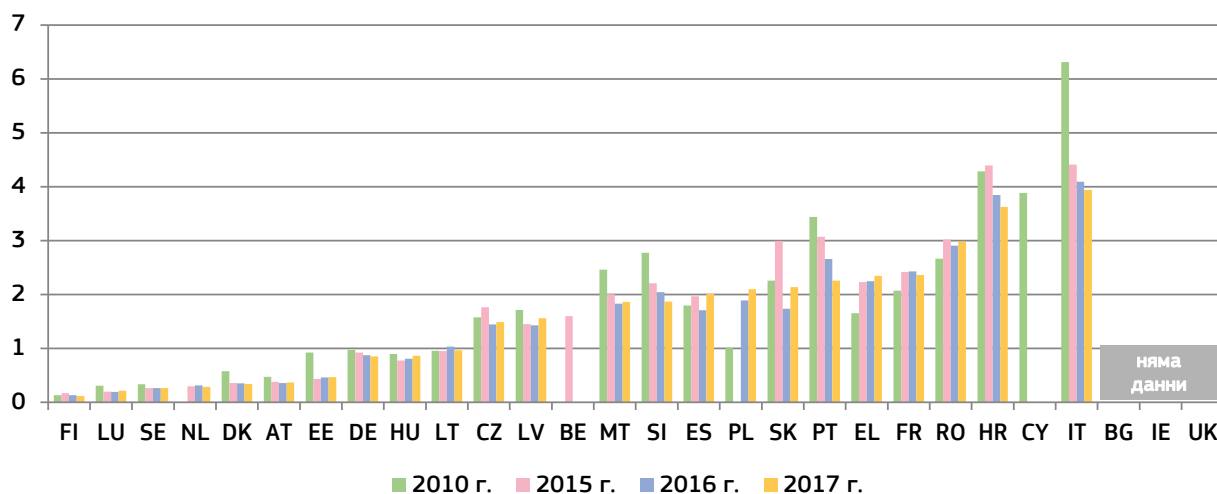
Броят висящи дела изразява броя на делата, които в края на съответната година все още не са разгледани. Той влияе също така върху времето, което би било необходимо за разглеждане на натрупаните висящи дела.

**Графика 13: Брой на висящите граждански, търговски, административни и други дела (\*) (на първа инстанция/на 100 жители) (източник: проучване на СЕРЕЈ)**



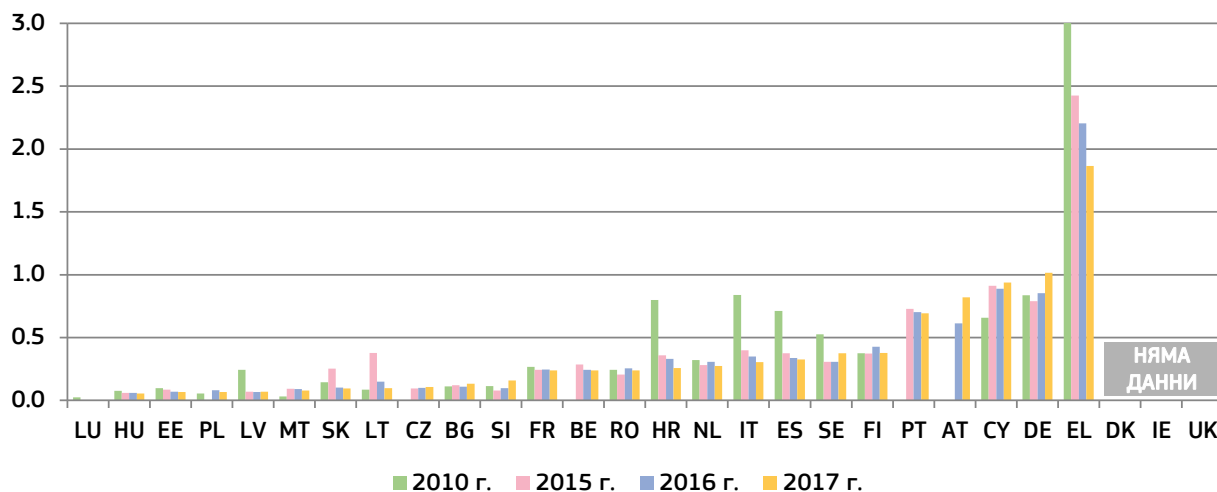
(\*) Методологични промени в SK. Данните за висящите дела се отнасят за всички инстанции в CZ, а до 2016 г. и в SK.

**Графика 14: Брой на висящите спорни производства по граждански и търговски дела (\*) (на първа инстанция/на 100 жители) (източник: проучване на CEPEJ)**



(\*) Методологични промени в **EL** и **SK**. Данните за висящите дела се отнасят за всички инстанции в **CZ**, а до 2016 г. и в **SK**. Данните за **NL** включват безспорните производства.

**Графика 15: Брой на висящите административни дела (\*) (на първа инстанция/на 100 жители) (източник: проучване на CEPEJ)**



(\*) Миналите стойности за някои държави членки са намалени за целите на представянето (**EL** през 2010 г. = 3,7). Методологически промени в **EL** и **SK**. Данните за висящите дела се отнасят за всички инстанции в **CZ**, а до 2016 г. и в **SK**. **DK** и **IE** не отчитат административните дела отделно.

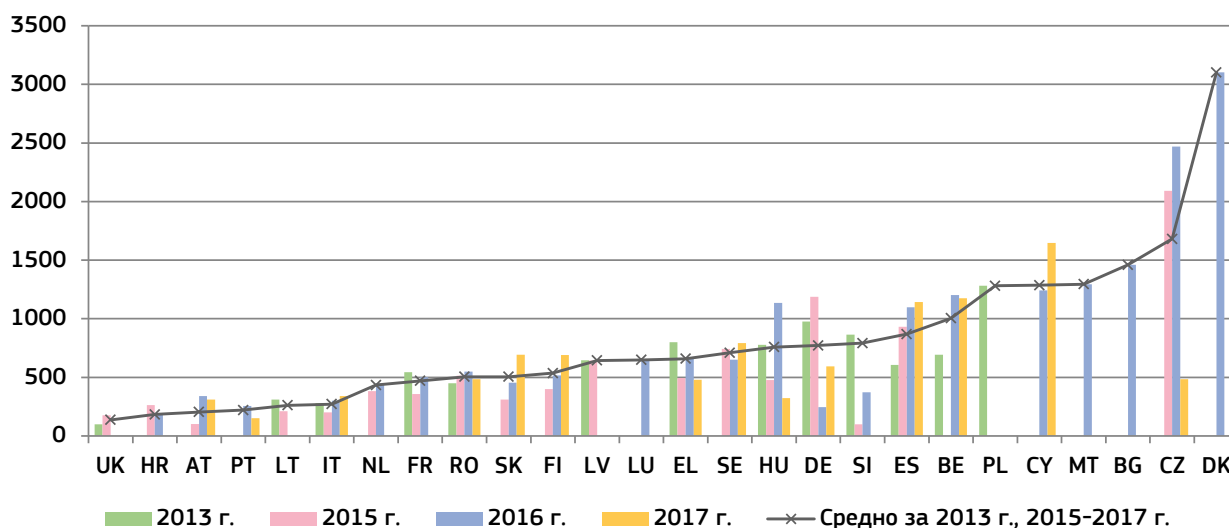
### 3.1.3. Ефикасност в специфични области на правото на ЕС

Този раздел допълва общите данни за ефикасността на правосъдните системи и в него се представя средната продължителност на производствата (<sup>63</sup>) в специфични области, когато се прилага правото на ЕС. Информационното табло за 2019 г. използва предходни данни в областта на конкуренцията, електронните комуникации, марката на ЕС и борбата с изпирането на пари. Областите са избрани поради тяхното значение за единния пазар и бизнес средата. В общ план сериозните забавяния на съдебните производства може да имат отрицателни последици върху упражняването на правата, произтичащи от законодателството на ЕС, например в случаите, когато подходящите средства за правна защита вече не могат да бъдат използвани или когато сериозни финансови вреди станат непоправими.

#### — Конкуренция —

Ефективното прилагане на конкурентното право гарантира еднакви условия на конкуренция за предприятията, поради което е от решаващо значение за привлекателността на бизнес средата. На графика 16 по-долу е представена средната продължителност на делата по жалби срещу решения на националните органи за защита на конкуренцията, прилагащи членове 101 и 102 от ДФЕС (<sup>64</sup>).

**Графика 16: Конкуренция: Средна продължителност на съдебния контрол (\*) (на първа инстанция/в дни)** (източник: Европейската комисия и Европейската мрежа по конкуренция)



(\*) **EE**: няма дела. **IE** и **AT**: сценарият не е приложим, тъй като органите не разполагат с правомощия да вземат съответните решения. **AT**: данните включват делата, разглеждани от съда по спорове в областта на картелното право, свързани с нарушение на членове 101 и 102 от ДФЕС, но които не са образувани въз основа на жалба срещу компетентния национален орган. В **BG** и **IT** са използвани прогнозни данни за продължителността. Празна колона може да означава, че държавата членка не е докладвала дела за съответната година. Броят на делата е нисък (под пет годишно) в много държави членки, което може да стане причина за зависимост на годишните данни от дадено изключително дълго или кратко дело. Част от

<sup>63</sup> Продължителността на производствата в специфични области е изчислена в календарни дни, считано от деня на внасянето на иска или жалбата в съда (или деня, в който обвинителният акт е станал окончателен) до деня на постановяване на съдебното решение (графики 18—21, 23 и 24). Стойностите са подредени въз основа на претеглената средна стойност на данните за 2013 г., 2014 г., 2015 г. и 2016 г. за графики 18—21, на данните за 2015 г. и 2016 г. за графика 23 и на данните за 2014 г., 2015 г. и 2016 г. за графики 22 и 24. Когато няма налични данни за всички години, средната стойност отразява наличните данни, изчислени въз основа на всички дела, извадка от дела или прогнозни данни.

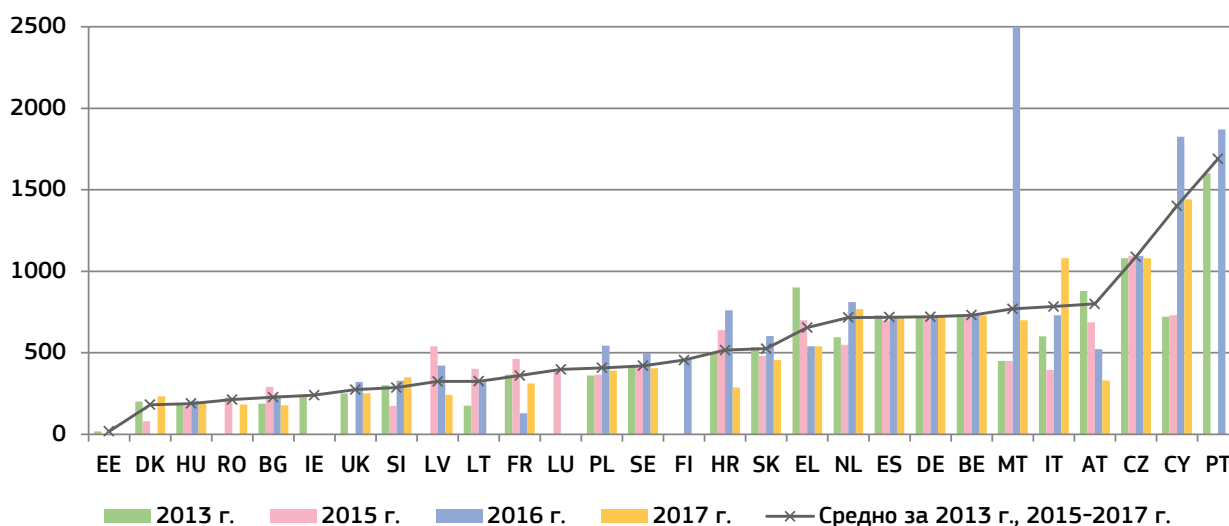
<sup>64</sup> Вж. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=BG>.

най-дългите дела в набора от данни включват времето, необходимо за преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (например **LT**), времето за конституционен контрол (например **SK**) или специфични процедурни забавяния (например **CZ, EL, HU**).

— Електронни комуникации —

Законодателството на ЕС в областта на електронните комуникации има за цел да повиши конкурентоспособността, да допринесе за развитието на единния пазар и да генерира инвестиции, иновации и растеж. Положителният ефект за потребителите може да бъде постигнат чрез ефективно прилагане на това законодателство, което може да доведе до по-ниски цени за крайните потребители и до услуги с по-високо качество. На графика 17 долу е представена средната продължителност на делата за съдебен контрол върху решения на националните регулаторни органи, прилагащи правото на ЕС в областта на електронните комуникации <sup>(65)</sup>. Графиката обхваща широк спектър от дела — от сложен съдебен контрол на анализи на пазара до дела, отнасящи се до потребителите.

**Графика 17: Електронни комуникации: Средна продължителност на делата за съдебен контрол (\*) (на първа инстанция/в дни) (източник: Европейската комисия и Комитетът по съобщенията)**

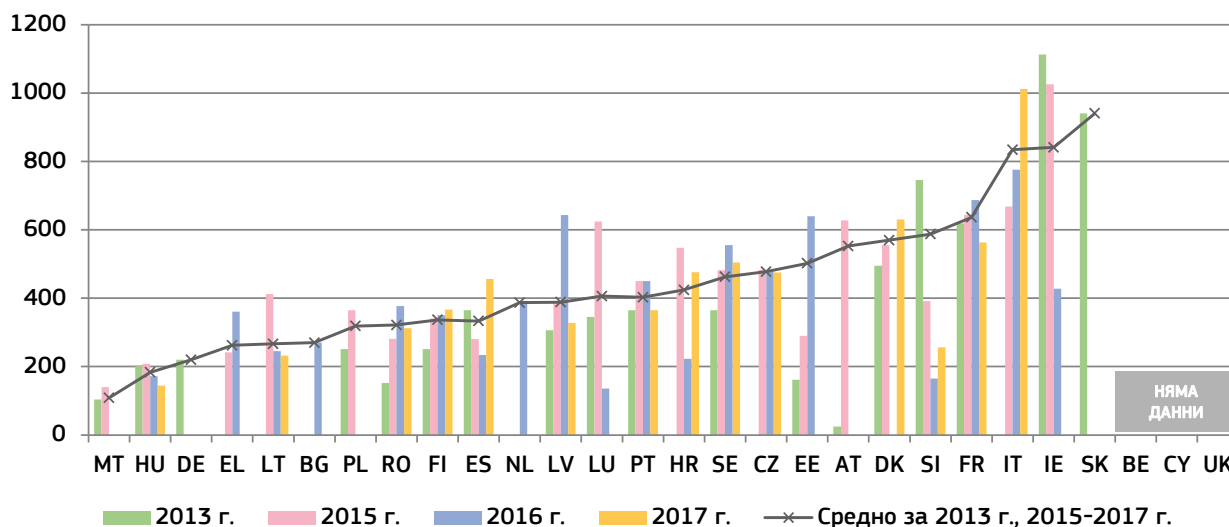


(\*) Броят на делата варира в различните държави членки. Празна колона означава, че държавата членка не е докладвала дела за съответната година (с изключение на **PT** за 2017 г.: няма данни). В някои случаи ограниченият брой на съответните дела (**LV, LT, MT, SK, SE**) може да стане причина за зависимост на годишните данни от едно изключително дълго или кратко дело и да доведе до големи различия между отделните години. **DK**: с жалбите на първа инстанция се занимава квазисъдебен орган. **ES, AT и PL**: делата се разглеждат от различни съдилища в зависимост от предмета на делото. **MT**: през 2016 г. беше докладвано за изключително дълго дело с продължителност 2 500 дни, отнасящо се до сложен въпрос, при който местен орган заедно с няколко жители предявяват иск във връзка с твърдения за вредни емисии от наземни станции за мобилни комуникации.

<sup>65</sup> Изчислението е направено въз основа на продължителността на делата по жалби срещу решения на националните регулаторни органи, прилагащи националните закони за прилагане на регулаторната рамка в областта на електронните комуникации (Директива 2002/19/ЕО (Директива за достъпа), Директива 2002/20/ЕО (Директива за разрешението), Директива 2002/21/ЕО (Рамкова директива), Директива 2002/22/ЕО (Директива за универсалната услуга) и друго приложимо право на ЕС, като например програмата за политиката в областта на радиочестотния спектър, решенията на Комисията в областта на радиочестотния спектър, с изключение на Директива 2002/58/ЕО за правото на неприкосновеност на личния живот и електронните комуникации.

Ефективното прилагане на правата на интелектуална собственост е от основно значение за стимулирането на инвестициите в иновации. Законодателството на ЕС относно марките на ЕС <sup>(66)</sup> предоставя съществена роля на националните съдилища, които действат като съдилища на ЕС и вземат решения, засягащи единния пазар. На графика 18 по-долу е показана средната продължителност на делата за нарушения на марката на ЕС при съдебни спорове между частни лица.

**Графика 18: Марка на ЕС: Средна продължителност на делата за нарушения на марка на ЕС (\*) (на първа инстанция/в дни) (източник: (Европейската комисия и Европейската обсерватория за нарушенията на правата на интелектуална собственост)**



(\*) **FR, IT, LT, LU:** за данните за някои години е използвана извадка от дела. **BG:** за 2016 г. са използвани прогнозни данни за отделните съдилища. **PL:** за 2015 г. са използвани прогнозни данни за отделните съдилища. В **EE, IE, LV** и **SE** е докладвано за изключително дълги дела, които се отразяват на средната продължителност. **EL:** данни въз основа на претеглената средна продължителност на делата в две съдилища. **ES:** при изчисляването на средната продължителност са включени дела относно други права върху интелектуалната собственост на ЕС. **DK:** данни от всички дела за марки — не само марки на ЕС, — разглеждани от Морския и търговски съд.

— Изпиране на пари —

Наред с приноса ѝ за борбата с престъпността, ефективността на борбата с изпирането на пари е от решаващо значение за надеждността, целостта и стабилността на финансовия сектор, доверието във финансовата система и наличието на лоялна конкуренция на единния пазар <sup>(67)</sup>. Както се подчертава от Международния валутен фонд, изпирането на пари може да обезкуражи чуждестранните инвеститори, да доведе до нарушения в международните капиталови потоци и да има отрицателни последици за макроикономическите резултати на държавите, което ще доведе до загуби на благосъстояние и изразходване на ресурси от по-продуктивни икономически дейности <sup>(68)</sup>.

<sup>66</sup> Регламент (ЕС) 2017/1001 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2017 г. относно марката на Европейския съюз (ОВ L 154, 16.6.2017 г., стр. 1).

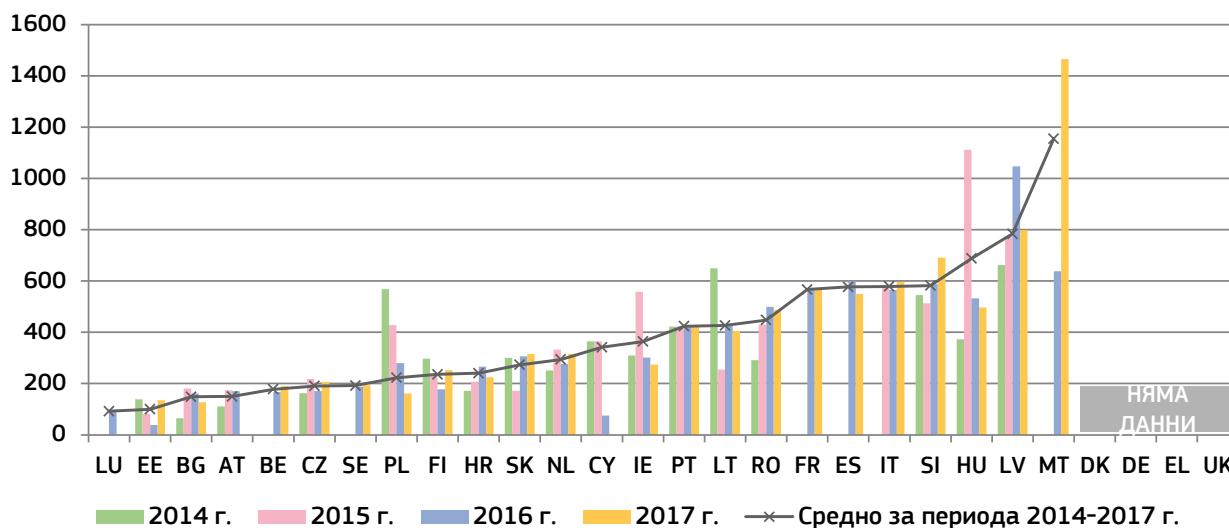
<sup>67</sup> Съображение 2 от Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

<sup>68</sup> Бюлетин на МВФ, 6 октомври 2016 г.: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>



Съгласно Директивата за борба с изпирането на пари държавите членки са длъжни да водят статистика за ефективността на техните системи за борба с изпирането на пари или финансирането на тероризма<sup>(69)</sup>. В сътрудничество с държавите членки чрез актуализиран въпросник бяха събрани данни за съдебните фази на националните режими за борба с изпирането на пари. На графика 19 е показана средната продължителност на съдебните дела на първа инстанция за престъпления, свързани с изпиране на пари.

**Графика 19: Изпиране на пари: Средна продължителност на съдебните дела (\*) (на първа инстанция/в дни) (източник: Европейската комисия и Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма)**



(\*) Няма данни за 2017 г.: **LU, AT, CY, PL** и **FR**. **ES**: прогнозна продължителност. **LV**: поради относително малкия брой дела през 2016 г. има различни фактори, които вероятно оказват влияние върху продължителността на производството, например спиране на едно дело по обективни причини. **PL**: изчислението на продължителността за 2016 г. е направено въз основа на случайно подбрана извадка от дела. **SE**: изчислението за 2017 г. е направено въз основа на извадка на решените дела. **IT**: данните се отнасят за отзовалите се съдилища и обхващат около 91 % от общия брой производства през 2015 г. и около 99 % от производствата през 2016 г. и 2017 г.; данните се отнасят както за съдебната, така и за досъдебната фаза на съдебните производства.

### 3.1.4. Обобщение относно ефикасността на правосъдните системи

Ефективните правосъдни системи управляват своята натовареност и броя на изостаналите дела, а постановяването на решения става без излишно забавяне. Основните показатели, използвани в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за оценяване на ефикасността на правосъдните системи, са именно *продължителността на производствата* (прогнозиран или среден срок в дни, необходим за решаване на дадено дело), *делът на приключените производства* (съотношението между броя на решените дела и броя на входящите дела) и *броят на висящите дела* (които в края на годината остава да бъдат разгледани).

#### Общи данни за ефикасността

Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. съдържа данни за ефикасността за период от осем години (2010—2017 г.). Този период позволява да се

<sup>69</sup> Член 44, параграф 1 от Директива (ЕС) 2015/849. Вж. също преработения член 44 от Директива (ЕС) 2018/843, който влезе в сила през юни 2018 г. и трябва да бъде приведен в действие от държавите членки най-късно до януари 2020 г.

установят някои тенденции и да се вземе предвид факта, че при съдебните реформи често е необходимо време, за да се прояви тяхното въздействие.

Както е видно от наличните данни от 2010 г. насам за гражданските, търговските и административните дела, ефикасността се е повишила или е останала на същото ниво в единадесет държави членки, а същевременно е намаляла в десет държави членки, макар често само в незначителна степен.

В повечето държави членки, за които в контекста на Европейския семестър е било отбелязано, че са изправени пред специфични предизвикателства, се наблюдава положително развитие <sup>(70)</sup>:

- От 2010 г. насам в почти всички от тези държави членки **продължителността на съдебните производства на първа инстанция** в широката категория „всички дела“ (графика 5) и при спорните производства по граждански и търговски дела (графика 6) е намаляла или се е запазила стабилна. При административните дела (графика 8) от 2010 г. насам продължителността на производствата е намаляла или се е запазила стабилна в повечето от тези държави членки. Въпреки това, през 2017 г. в няколко държави членки, изправени пред най-съществените предизвикателства, продължителността на производствата се е увеличила.
- В Информационното табло се представят данни за **продължителността на производствата на всички съдебни инстанции** за спорните производства по граждански и търговски дела (графика 7), както и за административните дела (графика 9). Данните показват, че в някои държави членки, за които е установено, че срещат затруднения във връзка с продължителността на производствата в първоинстанционните съдилища, съдилищата от по-висша инстанция работят по-ефикасно. Обратно, в други държави членки, срещащи затруднения, средната продължителност на производствата в съдилищата от по-висока инстанция е дори по-голяма, отколкото в първоинстанционните съдилища.
- В широката категория „всички дела“ и в категорията „спорни производства по граждански и търговски дела“ (графики 10 и 11) общият брой на държавите членки, в които **делът на приключените производства** е под 100 %, е намалял от 2010 г. насам. През 2017 г. почти всички държави членки, включително тези, които срещат затруднения, са отчетели висок дял на приключените производства (над 97 %), което означава, че като цяло съдилищата са в състояние да се справят с новозаведените дела в тези категории. При административните дела (графика 12) се наблюдава по-голямо вариране на дела на приключените производства през различните години и макар този дял да се запазва като цяло по-нисък в сравнение с други категории дела, някои държави членки са постигнали добър напредък.
- От 2010 г. насам продължава да се отбелязва напредък в почти всички от държавите членки, изправени пред най-големите предизвикателства за справяне с **изостаналите дела**, независимо от категорията дела. Често има значителен напредък в намаляването на броя на висящите дела както при спорните производства по граждански и търговски

<sup>70</sup> Вж. раздел 2 (HR, IT, CY, PT, SK, които получиха специфични за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър за 2018 г., и BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO и SI, по отношение на които предизвикателствата, пред които са изправени, бяха отразени в съображенията на специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър за 2018 г. и в докладите по държави от европейския семестър за 2019 г., отнасящи се за тези държави членки).

Варирането на резултатите за осемте анализирани години може да се обясни с контекстуални фактори (вариране с повече от 10 % при новозаведените дела не е необичайно явление) или системни недостатъци (липса на гъвкавост и готовност за реакция или несъответствия в процеса на реформа).

дела (графика 14), така и при административните дела (графика 15). Въпреки тези подобрения, все още се наблюдават значителни различия между държавите членки с относително малко на брой висящи дела и тези с висок брой висящи дела.

### *Ефикасност в специфични области на правото на ЕС*

Данните за средната продължителност на производствата в специфични области на правото на ЕС (графики 16—19) дават представа за функционирането на правосъдните системи по тези видове търговски спорове.

Данните за ефикасността в специфични области на правото се събират въз основа на тясно определени сценарии и броят на съответните дела може да се окаже малък. Въпреки това, в сравнение с изчислената продължителност на производствата, представена в общите данни относно ефикасността, тези цифри показват действителната средна продължителност на всички съответни дела в специфични области в рамките на една година. Поради това заслужава да се отбележи, че в няколко държави членки, за които въз основа на общите данни за ефикасността не изглежда да срещат трудности, делата в специфични области на правото на ЕС са със значително по-дълга средна продължителност. В същото време продължителността на производствата в различни специфични области също може да варира значително в рамките на една и съща държава членка.

Данните, отнасящи се до специфични области на правото на ЕС, сочат следните тенденции:

- Що се отнася до **делата в областта на конкуренцията** (графика 16), общото натоварване на съдилищата в държавите членки е намаляло значително, което е довело до намаляване на продължителността на производствата по съдебен контрол в седем държави членки, а в други седем държави членки тази продължителност се е запазила на същото ниво или е нараснала. Признак за подобрение е фактът, че през 2017 г. само три държави членки са отчетели средна продължителност на производствата, надвишаваща 1000 дни, докато през предходната година такава продължителност е била отчетена от осем държави.
- В областта на **електронните комуникации** (графика 17), въпреки осезаемото увеличаване на делата, завеждани пред съдилищата, в целия ЕС се наблюдава положителна тенденция на намаляване на продължителността на производствата, понякога дори значително, като само малък брой държави членки не са успели да намалят или поне да запазят предишната средна продължителност на производствата.
- Що се отнася до **делата за нарушения на марка на ЕС** (графика 18), през 2017 г. съдилищата в някои държави членки са успели да се справят по-добре с натоварването и са намалили времето, необходимо за решаването на делата, докато в други държави средната продължителност е нараснала доста значително.
- Ефективната борба с **изпирането на пари** е от решаващо значение за защитата на финансовата система и лоялната конкуренция и за предотвратяване на отрицателни икономически последици. Предизвикателствата, свързани с продължителността на съдебните производства за престъпления, свързани с изпирането на пари, могат да повлияят върху ефективността на борбата с изпирането на пари. В Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. са представени актуализирани данни за продължителността на съдебните производства за престъпления, свързани с изпирането на

пари (графика 19), които показват, че в близо половината от държавите членки съдебните производства на първа инстанция траят средно една година, но в няколко срещащи трудности държави членки тези производства отнемат средно около две години <sup>(71)</sup>.

### 3.2. Качество на правосъдните системи

Не съществува един-единствен начин за измерване на качеството на правосъдните системи. В Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. продължават да се разглеждат фактори, които като цяло се смятат за релевантни за подобряване на качеството на правосъдието. Както през предходните години, те са групирани в четири категории:

- 1) достъпност на правосъдието за гражданите и предприятията;
- 2) подходящи материални и човешки ресурси;
- 3) въвеждане на инструменти за оценка; както и
- 4) използване на стандарти за качество.

#### 3.2.1. Достъпност

Необходима е достъпност по цялата верига на правораздаване, за да се осигури възможност за получаване на съответната информация — за правосъдната система, за начините да се подаде иск и свързаните с това финансови аспекти, за актуалното състояние на производствата от началото до края им — така че да има бърз онлайн достъп до решението <sup>(72)</sup>.

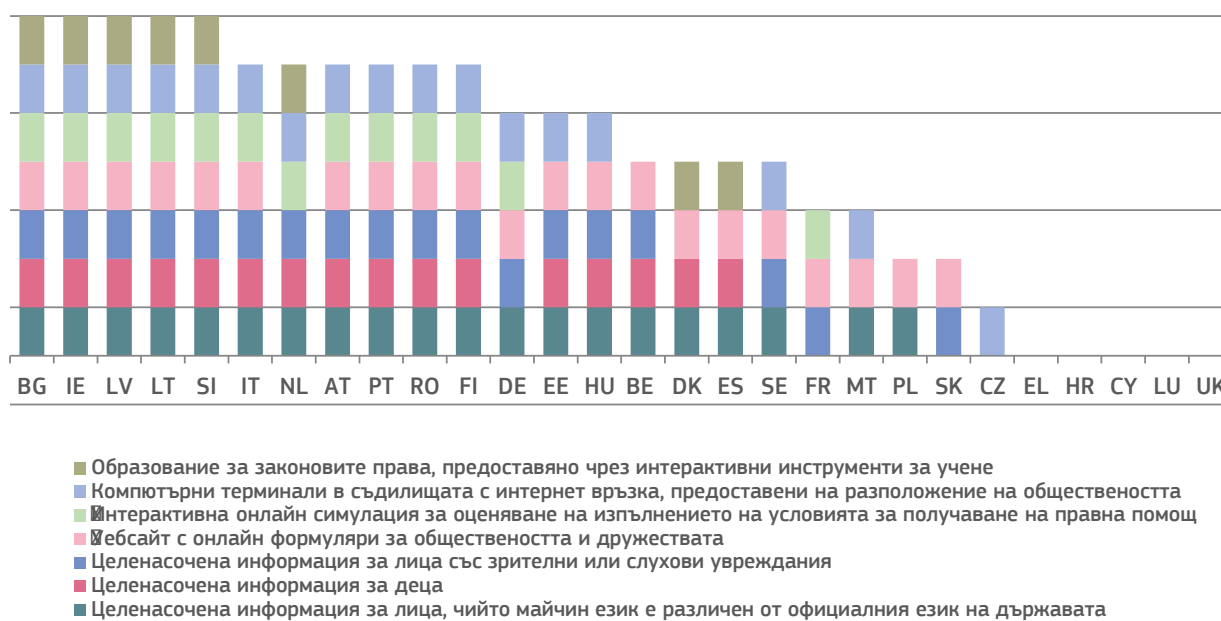
— *Предоставяне на информация за правосъдната система* —

За да може правосъдието да е лесно достъпно за гражданите, е необходимо информацията относно съдебната система да се предоставя по такъв начин, че тя не само да е леснодостъпна, но и да е представена във форма, адаптирана спрямо конкретни групи от обществото, които иначе биха срещнали трудности при достъпа до тази информация. Графика 20 показва наличието на онлайн информация относно специфични аспекти на съдебната система и за конкретни групи от обществото.

<sup>71</sup> Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред ще премахне правните пречки, които биха могли да забавят наказателното преследване, например правилото, според което наказателно преследване за изпиране на пари може да започне едва след приключване на производството за свързаното предикатно престъпление. Държавите членки трябва да транспонират тази директива до 8 декември 2020 г.

<sup>72</sup> Следва да се отбележи, че Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС (АСА) е публикувала трансверсално проучване, озаглавено „Access to administrative supreme courts and to their decisions“ (Достъп до върховните административни съдилища и до техните решения): [http://www.juradmin.eu/images/media\\_kit/aca\\_surveys/Transversal-Analysis---Annex-1.pdf](http://www.juradmin.eu/images/media_kit/aca_surveys/Transversal-Analysis---Annex-1.pdf)

**Графика 20: Наличност на информация онлайн относно съдебната система, предназначена за широката публика (\*) (източник: Европейска комисия <sup>(73)</sup>)**



(\*) DE: всяка федерална провинция и органите на федерално равнище решават коя информация да бъде предоставена онлайн.

— Правна помощ и съдебни такси —

Достъпът до правна помощ е основно право, залегнало в Хартата на основните права <sup>(74)</sup>. В повечето държави членки предоставянето на правна помощ е обусловено от доходите на кандидата <sup>(75)</sup>.

Графика 21 показва възможността за получаване на пълна или частична правна помощ при иск с цена 6 000 EUR при прилагане на конкретните изисквания за доход и условия на живот в отделните държави членки <sup>(76)</sup>. В графиката се съпоставят установените във връзка с предоставянето на правна помощ прагове на доходите, изразени като процент от установения от Евростат праг на бедността във всяка държава членка. Например, ако посоченият праг за предоставяне на правна помощ е 20 %, това означава, че кандидат за помощ, чийто доход е с 20 % по-висок от установения от Евростат праг на бедността в неговата държава членка, отговаря на условието за получаване на правна помощ. И обратно, ако посоченият праг за

<sup>73</sup> Данните за 2018 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

<sup>74</sup> Член 47, параграф 3 от Хартата на основните права на ЕС.

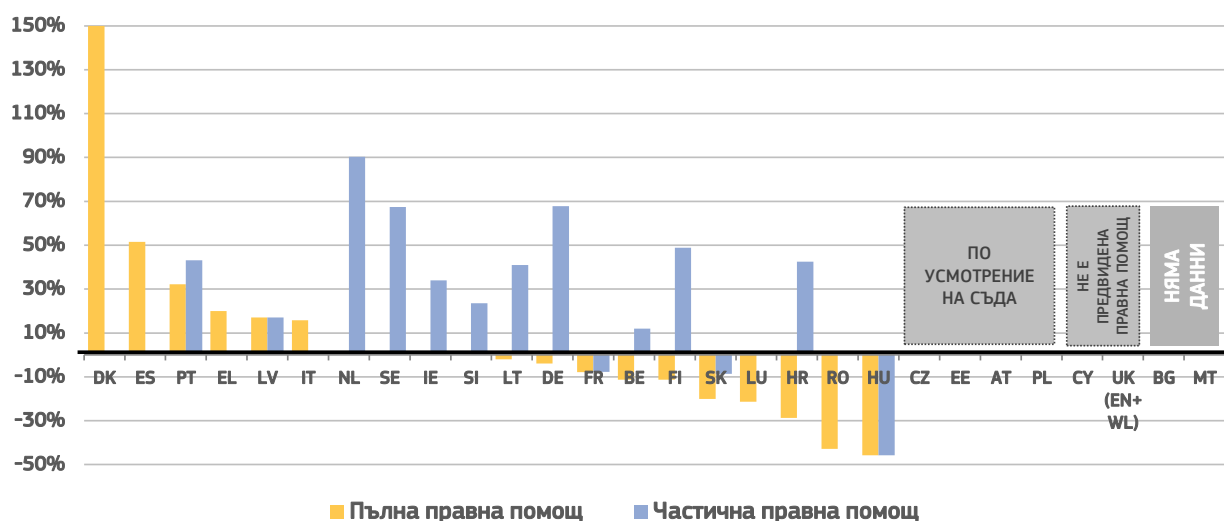
<sup>75</sup> Държавите членки използват различни методи за установяване на прага за допустимост, например различни референтни периоди (месечен/годишен доход). Около половината държави членки са установили освен това и праг, свързан с личния капитал на кандидата за правна помощ. Това не е отчетено в тази графика. В BE, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LV, LU и NL определени категории лица (напр. лица, които получават определени помощи) получават автоматично право на правна помощ по граждански/търговски спорове. Допълнителните критерии, които държавите членки могат да използват, като например въпросите по съществуващото на делото, не са отразени в тази графика. Макар това да няма пряко отношение към показаната графика, следва да се отбележи, че в няколко държави членки (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI, UK (EW)) правна помощ може да се предоставя не само на физически лица.

<sup>76</sup> С цел да се съберат съпоставими данни, съответният праг на бедността, установен от Евростат за всяка държава членка, е преобразуван в месечен доход. Прагът за риска от изпадане в бедност (РИБ) е определен на 60 % от медианния национален приравнен разполагаем доход. Европейско изследване на доходите и условията на живот, таблица на Евростат *ilc\_li01*, която е на разположение на следния адрес: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

предоставяне на правна помощ е под 0, това означава, че лице, чийто доход е под прага на бедността, може да не отговаря на условията за получаване на правна помощ.

Някои държави членки използват система за правна помощ, която покрива 100 % от процесуалните разходи (пълна правна помощ), към която се добавя система, покриваща части от разходите (частична правна помощ), като за последната се прилагат критерии за допустимост, различни от приложимите за системата за пълна правна помощ. Други държави членки използват или само система за пълна правна помощ, или само система за частична правна помощ.

**Графика 21: Праг на доходите за предоставяне на правна помощ във връзка с конкретно дело в областта на потребителското право (\*) (разлики в % спрямо прага на бедността, установен от Евростат) (източник: Европейската комисия и Съвета на адвокатските колегии в Европа (ССВЕ) (<sup>77</sup>))**

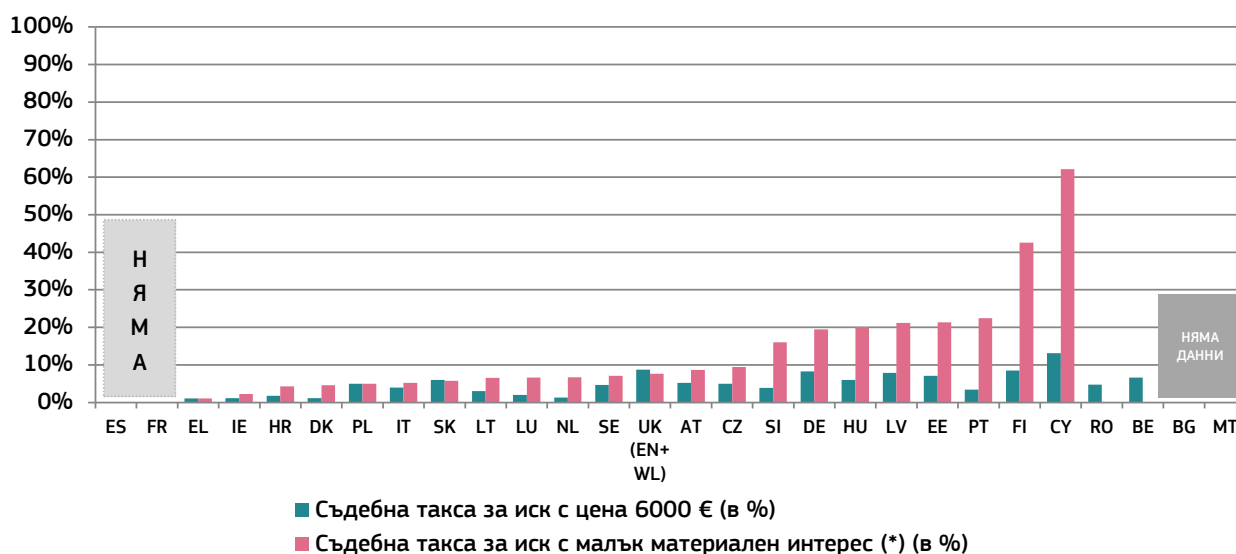


(\*) **LV**: праговете на доходите са несъпоставими с тези от предходната година поради адаптиране на методологията за изчисляване. **EE**: решението за предоставяне на правна помощ не се обуславя от равнището на финансовите ресурси на кандидата. **IE**: прагът на доходите за пълна правна помощ е несъпоставим с този от предходната година поради адаптиране на методологията за изчисляване; за частична правна помощ трябва да се вземат под внимание и разполагаемите активи на кандидата.

Повечето държави членки изискват от страните да заплатят съдебна такса при образуване на съдебно производство. Получателите на правна помощ често са освободени от заплащането на съдебни такси. Само в EE, IE, NL и SI от получателя на правната помощ се изисква да заплати съдебна такса. В CZ съдът решава за всеки отделен случай дали да освободи получателя на правната помощ от заплащането на съдебни такси. На графика 22 се сравнява равнището на съдебната такса за двата сценария, като тя се представя като част от цената на иска. Например, ако на графиката по-долу съдебната такса е 10 % от иск за 6 000 EUR, потребителят ще трябва да заплати съдебна такса в размер на 600 EUR, за да бъде образувано съдебно производство. При иска с ниска цена като основа се взема установеният от Евростат праг на бедността във всяка държава членка.

<sup>77</sup> Данните за 2017 г. са събрани чрез отговори на членове на ССВЕ на въпросник, базиран на конкретен сценарий: спор между потребител и дружество (посочени са две различни стойности на цената на иска: 6 000 EUR и прага на бедността във всяка държава членка, установен от Евростат). Като се има предвид, че условията за предоставяне на правна помощ зависят от положението на кандидата за правна помощ, е използвана следната хипотеза: несемейно работещо лице на възраст 35 години, без задължения за издръжка на зависимо лице и без застраховка за правни разноски, с постоянни доходи и живеещо в апартамент под наем.

**Графика 22: Съдебна такса за образуване на съдебно производство по конкретно дело в областта на потребителското право (\*) (размер на съдебната такса като процент от цената на иска) (източник: Европейската комисия и Съвета на адвокатските колегии в Европа (ССВЕ) <sup>78</sup>)**



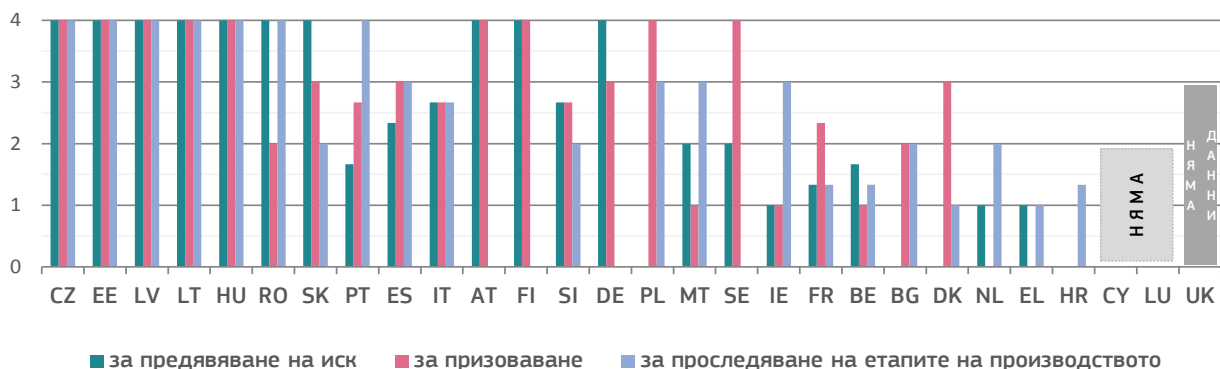
(\*) „Иск с ниска цена“ означава иск, чиято цена съответства на установения от Евростат за всяка държава членка праг на бедността за едно лице, преобразуван в месечен доход (напр. за 2018 г. тази стойност е варирила между 110 EUR в **RO** и 1 716 EUR в **LU**). **BE** и **RO**: не е предоставена информация за съдебните такси за исковете с ниска цена. **LU**: страните трябва да платят такси за съдебен изпълнител, за да заведат дело като ищец, освен ако им е предоставена правна помощ. **NL**: заплащат се съдебни такси при доход < 2 242 EUR/месечно.

— *Предявяване на иск и проследяване на движението по предявен иск онлайн* —

Възможността за извършване по електронен път на определени действия в рамките на съдебното производство е важен елемент от качеството на правосъдните системи, тъй като електронното подаване на искове и възможността за следене и придвижване на производството онлайн могат да облекчат достъпа до правосъдие и да намалят забавянията и разходите. Системите на ИКТ в съдилищата имат и все по-голяма роля при трансграничното сътрудничество между органите на съдебната власт и наред с това улесняват прилагането на законодателството на ЕС, например при процедури по искове с малък материален интерес.

<sup>78</sup> Данните се отнасят за прагове на доходите, валидни за 2018 г., и са събрани чрез отговори на членове на ССВЕ на въпросник, базиран на следния конкретен сценарий: спор между потребител и дружество (посочени са две различни стойности на цената на иска: 6 000 EUR и прага на бедността във всяка държава членка, установен от Евростат).

**Графика 23: Наличие на електронни средства (\*)** (0 = наличие на такава възможност в 0 % от съдилищата, 4 = наличие на такава възможност в 100 % от съдилищата <sup>(79)</sup>) (източник: проучване на Комисията за ефикасност на правосъдието към Съвета на Европа (СЕПЕJ))

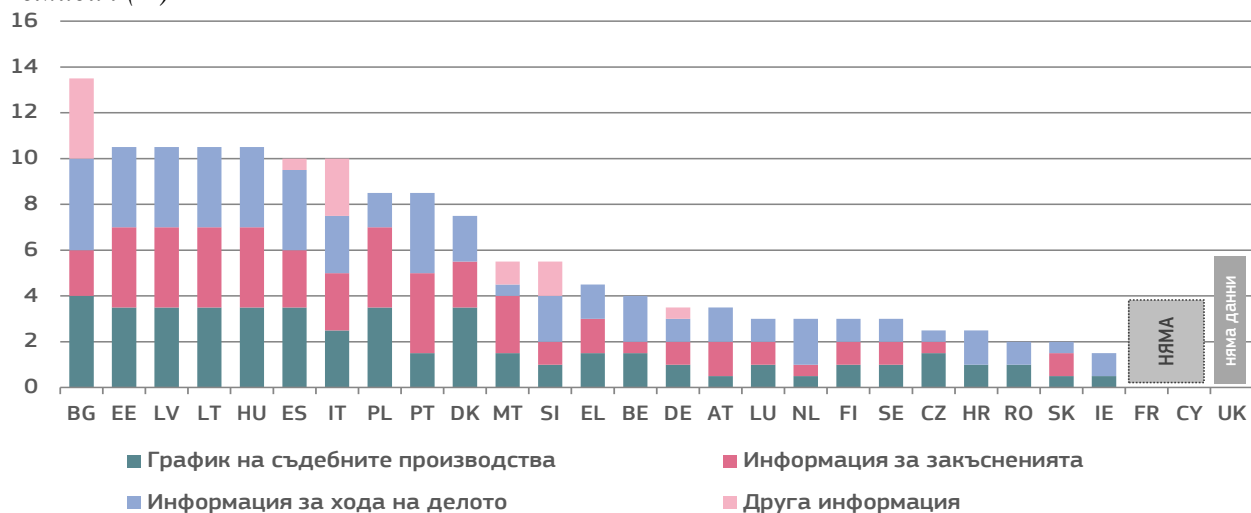


(\*) **DK и RO:** съдът може да бъде сезиран по електронна поща.

— Предоставяне на информация на страните по производствата —

На графика 24 са представени стандартите за начините на предоставяне на информация на страните по производствата и вида информация, която те получават относно хода на делото, като се поставя акцент върху използването на електронни или автоматизирани методи. Някои държави членки разполагат с автоматизирана система за уведомяване по електронна поща или със SMS, чрез която се предоставя информация за закъсненията, графика за разглеждане или общия ход на делото. Други държави предоставят онлайн достъп до информацията по време на висящото производство, а трети оставят този въпрос на преценката на съдилищата.

**Графика 24: Стандарти за информацията за хода на делото** (източник: Европейска комисия <sup>(80)</sup>)



<sup>79</sup> Данните са за 2017 г. Процентът на оборудване в размер от 100 % (устройството е напълно внедрено) до 0 % (не е въведено такова устройство) показва функционалното наличие в съдилищата на устройството, за което се отнася графиката, като се прилага следната скала: (100 % = 4 точки, ако е приложимо за всички елементи / 1,33 точки за всеки отделен елемент; 50—99 % = 3 точки, ако е приложимо за всички елементи / 1 точка за всеки отделен елемент; 10—49 % = 2 точки, ако е приложимо за всички елементи / 0,66 точки за всеки отделен елемент; 1—9 % = 1 точка, ако е приложимо за всички елементи / 0,33 точки за всеки отделен елемент. Под „елемент“ се разбира видът на разглежданите съдебни спорове (граждански/търговски, наказателни, административни или други).

<sup>80</sup> Данните за 2018 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

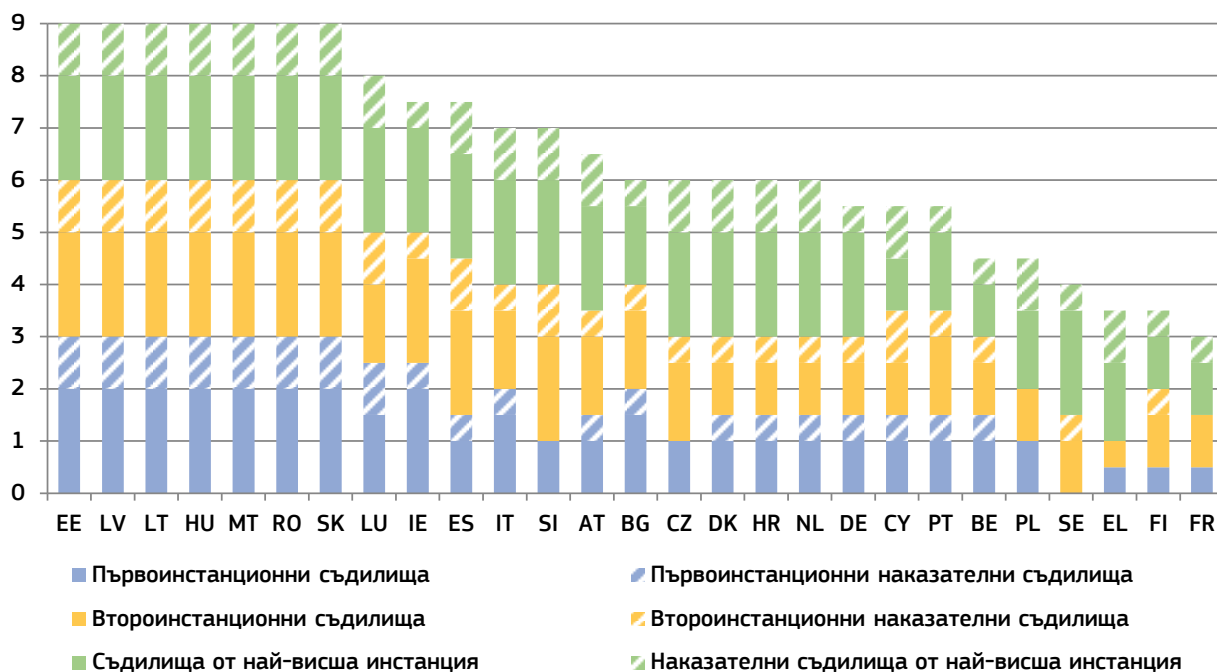


(\*) Максимален брой точки: 16 точки. На държавите членки бяха дадени точки в зависимост от използвания метод за предоставяне на всеки вид информация: 1,5 точки за автоматично известяване по електронна поща или чрез SMS, 1 точка за онлайн достъп докато делото е в ход, по 0,5 точки за информация, предоставяна при поискване от страните, по преценка на съда или за друг използван метод. **LU**: съобщенията, изпратени по електронна поща, нямат правнообвързваща сила (все още във фаза на въвеждане). **SI**: в новия правилник за съдилищата е предвидено задължението съдилищата да предоставят онлайн достъп до данните, записани в деловодната система. Това все още предстои да бъде направено.

— Достъп до съдебни решения —

Осигуряването на достъп до съдебните решения онлайн увеличава прозрачността на правосъдните системи, помага на гражданите и предприятията да разберат своите права и може да допринесе за последователността в съдебната практика. Редът и условията за публикуването онлайн на съдебни решения са от основно значение за създаването на лесни за ползване търсачки<sup>(81)</sup>, които правят съдебната практика по-достъпна за практикуващите юристи и широката общественост. За публикуването онлайн на съдебните решения се изисква постигане на баланс между различни интереси, при спазване на ограниченията, налагани от нормативната уредба и политическата рамка<sup>(82)</sup>. Европейската комисия подкрепя инициативи за свободно достъпни данни, предлагани от публичния сектор, включително съдебната система<sup>(83)</sup>.

**Графика 25: Онлайн достъп за широката публика до публикувани решения (\*)** (граждански/търговски, административни и наказателни дела, всички инстанции) (източник: Европейска комисия<sup>(84)</sup>)



(\*) Максимален брой точки: 9 точки. За всяка съдебна инстанция е присъдена по една точка, ако са достъпни всички съдебни решения съответно по граждански/търговски, административни и наказателни

<sup>81</sup> Вж. „Ръководство за най-добри практики за управление на върховните съдилища“, изготвено по проекта „Върховните съдилища като гаранция за ефективността на съдебните системи“, стр. 29.

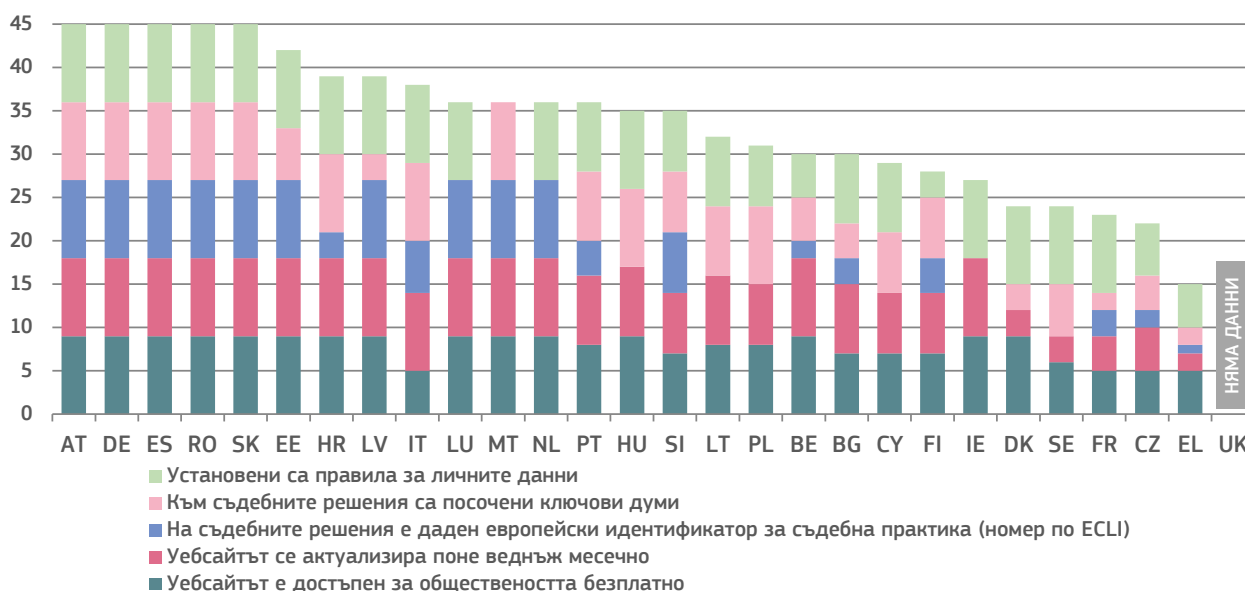
<sup>82</sup> Заключение на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно добрите практики за публикуване онлайн на съдебни решения (ОВ С 362, 8.10.2018 г., стр. 2).

<sup>83</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data>

<sup>84</sup> Данните за 2018 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

дела (0,5 точки, когато са достъпни само някои съдебни решения). На държавите членки, в които има само две съдебни инстанции, са дадени точки за три инстанции, като несъществуващата инстанция получава същия брой точки като съответната най-висша инстанция. На държавите членки, които не правят разграничение между тези две области на правото (гражданско/търговско и административно), са присъдени еднакъв брой точки и за двете области. **BG**: публикувани са всички решения на Върховния касационен съд по наказателни дела, с изключение на онези, които съдържат класифицирана информация. **LU** и **SE**: съдилищата не публикуват редовно съдебните решения онлайн (само при особено значими дела). **LV**: за решение, прието в закрито съдебно заседание, се публикуват онлайн само публично оповестените части. **DE**: всяка федерална провинция решава дали да предостави онлайн достъп до първоинстанционните съдебни решения. **IE**: при наказателните дела, за съкратените производства обикновено не се постановява писмено съдебно решение. **CY**: по отношение на административните и наказателните дела съдиите решават кои съдебни решения да бъдат публикувани. **NL**: решението за публикуване се взема от съдилищата при спазване на публикувани критерии. **PL**: за административните дела решението за публикуване се взема от началника на отдела във всеки съд. **PT**: за гражданските и наказателните дела решението за публикуване се взема от комисия към съда.

**Графика 26: Практики за публикуване онлайн на съдебни решения на всички инстанции (\*) (граждански/търговски, административни и наказателни дела, всички инстанции) (източник: Европейска комисия <sup>(85)</sup>)**



(\*) Максимален брой точки: 45 точки. За всяка от трите инстанции могат да бъдат дадени три точки, ако са обхванати гражданските/търговските, административните и наказателните дела. Ако напр. е обхваната само една от тези три категории дела, се дава само една точка за всяка инстанция. Ако в дадена държава членка има само две инстанции, са присъдени точки за три инстанции, като несъществуващата инстанция получава същия брой точки като съответната най-висша инстанция. Що се отнася до държавите членки, които не правят разграничение между административните и гражданските/търговските дела, за двете области на правото са присъдени по еднакъв брой точки. **CZ**: на някои от съдебните решения, постановени на втора инстанция по граждански/търговски дела, е даден европейски идентификатор за съдебна практика (ECLI). **IE**: В правния ред на Ирландия административните дела са част от категорията на гражданските и търговските дела. **NL**: няма ключови думи, но към всяко публикувано съдебно решение се добавя съдържание.

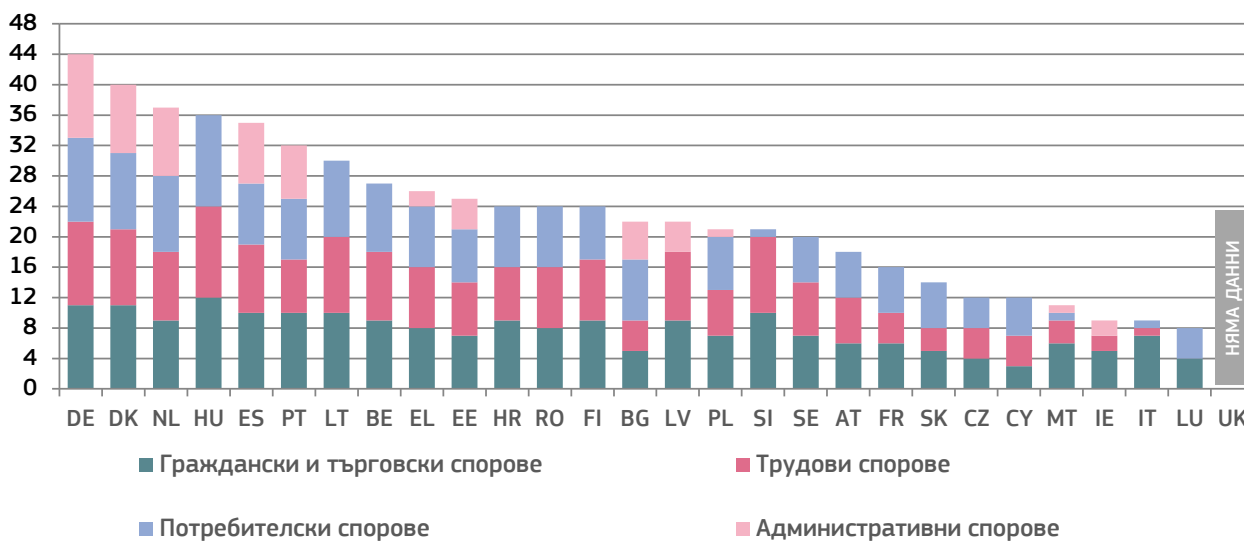
— Достъп до алтернативни способи за разрешаване на спорове —

Графика 27 илюстрира усилията на държавите членки за насърчаване на доброволното използване на алтернативни способи за разрешаване на спорове (АРС) посредством

<sup>85</sup> Данните за 2018 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

конкретни стимули, които могат да се различават в зависимост от съответната област на правото <sup>(86)</sup>.

**Графика 27: Насърчаване и стимулиране на използването на способности за APC (\*)**  
(източник: Европейска комисия <sup>(87)</sup>)



(\*) Максимален брой точки: 48 точки. Агрегирани данни въз основа на следните показатели: 1) уебсайт с информация относно APC, 2) информационни кампании в медиите, 3) брошури за широката общественост, 4) съдилищата предоставят специални информационни сесии относно APC при поискване, 5) в съдилищата има координатори за APC/медиация, 6) публикуване на оценки за използването на APC, 7) публикуване на статистически данни за използването на APC, 8) правната помощ покрива направените за APC разходи (частично или изцяло), 9) пълно или частично възстановяване на съдебните такси (включително държавните такси, ако APC е довело до успешно решаване на спора), 10) не се изисква адвокат за процедурата по APC, 11) съдията може да действа като медиатор, и 12) споразумението, постигнато от страните, се признава от съда. За всеки един от тези 12 показателя се присъжда по една точка за всяка област на правото. **DK:** всеки съд има представител, отговарящ за насърчаването на използването на медиация. Административните съдилища могат да предлагат на страните да прибегнат до медиация. **IE:** административните дела са част от категорията на гражданските и търговските дела. **EL:** при процедурите за възлагане на обществени поръчки има възможност за прилагане на APC на етапа пред административните апелативни съдилища. **ES:** APC е задължително по трудовоправни казуси. **LT:** секретар от Националната съдебна администрация координира процедурите по съдебна медиация в съдилищата. **PT:** при граждански/търговски спорове съдебните такси се възстановяват само когато делото се гледа от мирови съдия. **SK:** словашкият правен ред не допуска използването на APC за административни цели. **SE:** съдиите имат процесуална автономия по отношение на APC. Разбира се, съдията е длъжен да се стреми към постигането на спогодби по взаимно съгласие, освен ако това е неуместно.

### 3.2.2. Ресурси

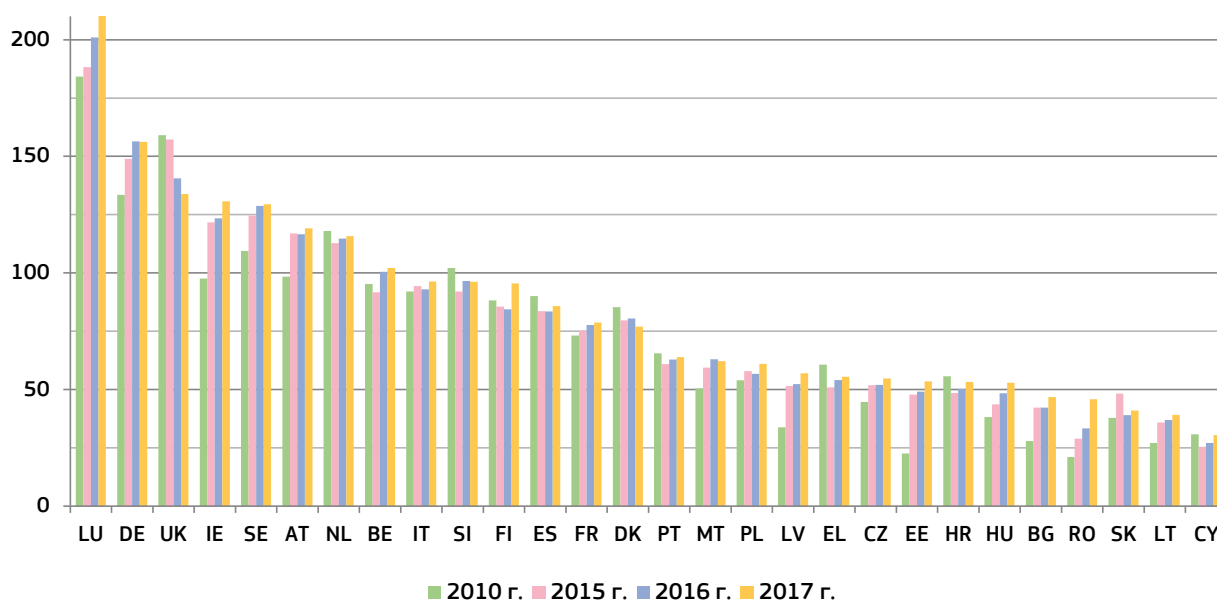
За да може съдебната система да функционира добре, е нужно да има достатъчно ресурси, включително необходимите инвестиции в материални и технически инфраструктури, както и високо квалифицирани и обучени служители от всички категории, получаващи адекватни възнаграждения. Липсата на подходящи съоръжения, инструменти или служители с необходимата квалификация, умения и достъп до текущо обучение излага на риск качеството на производствата и на съдебните решения.

<sup>86</sup> Способите за насърчаване и стимулиране на използването на APC не включват задължителни изисквания за използване на APC преди сезирането на съда, тъй като такива изисквания повдигат опасения по отношение на тяхната съвместимост с правото на ефективни правни средства за защита пред съд, залегнало в Хартата на основните права на ЕС.

<sup>87</sup> Данните за 2018 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

Графиките, представени по-долу, илюстрират действителните държавни разходи за функционирането на съдебната система (с изключение на затворите), както на глава от населението (графика 28), така и като дял от brutния вътрешен продукт (БВП) (графика 29), критериите за определяне на финансовите ресурси (графика 30) и, накрая, основните категории разходи за съдилищата (графика 31)<sup>88</sup>.

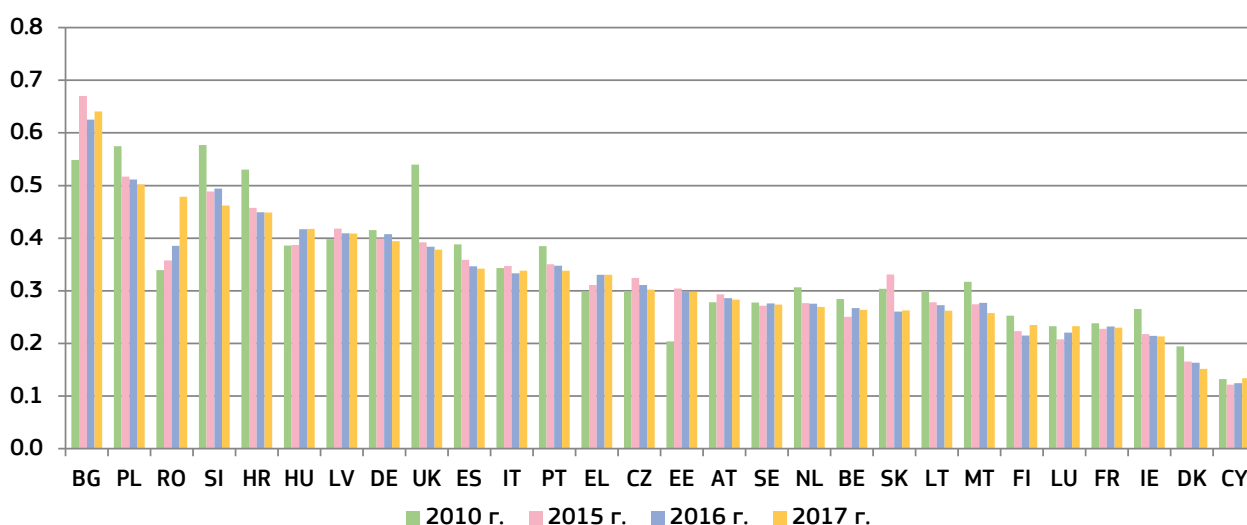
**Графика 28: Общ размер на общите държавни разходи за съдилищата (\*) (в EUR на глава от населението) (източник: Евростат)**



(\*) Държавите членки са подредени според размера на разходите през 2017 г. (от най-висок към най-нисък). Данните за **ES**, **FR**, **HR**, **NL** и **SK** за 2017 г. са само предварителни.

<sup>88</sup> Общият размер на общите (действителни) държавни разходи за управлението, работата или подкрепата за административните, гражданските и наказателните съдилища и съдебната система, включително събирането на глобите, наложени от съдилищата, изпълнението на съдебните спогодби и дейността на системите за пробация, както и правната помощ и правното представителство и консултации, предоставяни от държавата или от други образувания или лица посредством отпуснати от държавата пари в брой или под формата на услуги, с изключение на администрацията на затворите (данни от националните сметки, класификация на функциите на държавното управление (КОФОГ), група 03.3), *gov\_10a\_exp*, която може да бъде намерена на следния адрес: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

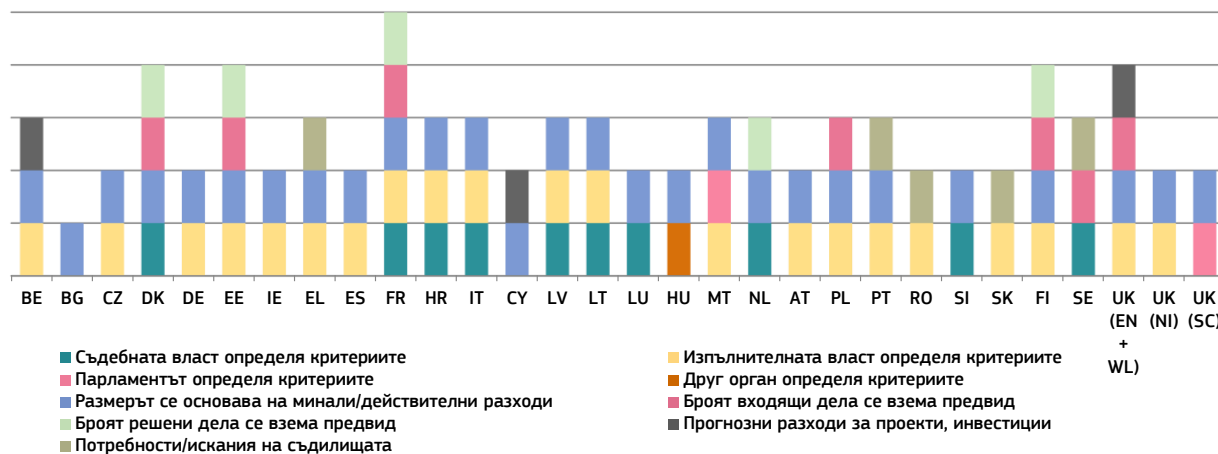
**Графика 29: Общ размер на общите държавни разходи за съдилищата (\*) (като процент от БВП) (източник: Евростат)**



(\*) Държавите членки са подредени според размера на разходите през 2017 г. (от най-висок към най-нисък). Данните за **ES, FR, HR, NL** и **SK** за 2017 г. са само предварителни.

Графика 30 показва коя публична власт (съдебна, законодателна или изпълнителна) установява критериите за определяне на финансовите ресурси за съдебната система и видовете критерии, които се използват.

**Графика 30: Критерии за определяне на финансовите ресурси за съдебната система (\*)<sup>(89)</sup>**



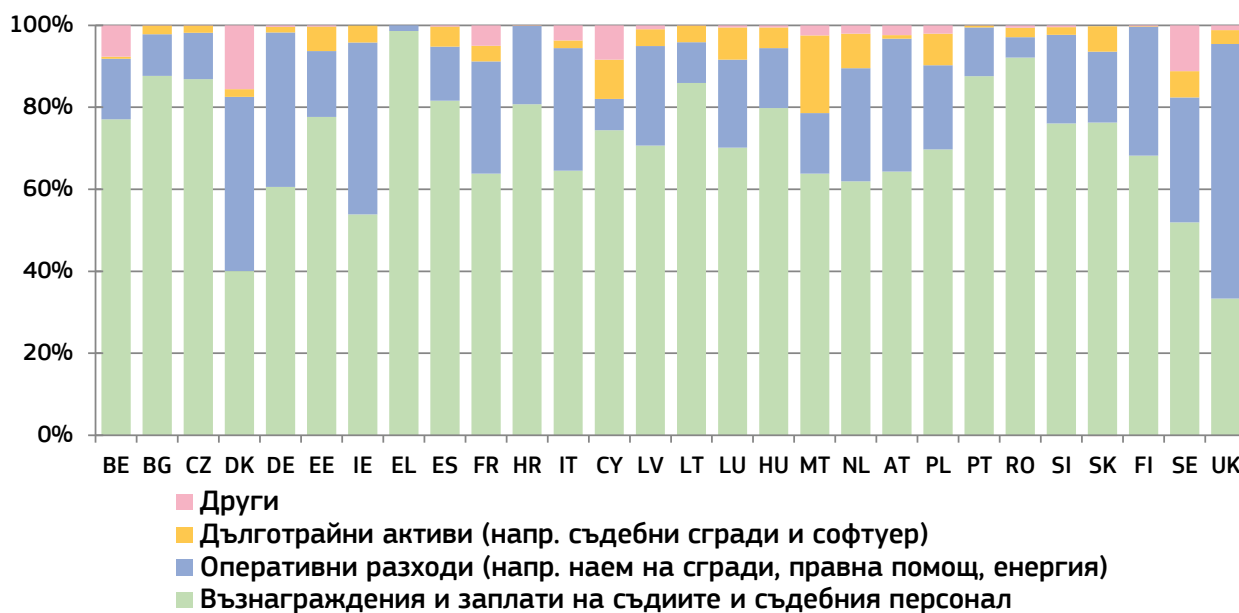
(\*) **DK**: взет е предвид броят на входящите и решените дела в първоинстанционните съдилища. **DE**: само за бюджета на Федералния върховен съд — по отношение на съдилищата от първа и втора инстанция. Съдебните системи се различават в различните федерални провинции. **EE**: брой на входящите и решените дела в съдилищата от първа и втора инстанция. **FR**: брой на входящите и решените дела в съдилищата от всички инстанции. Взема се предвид броят на решените дела въз основа на оценка на разходите за съдилищата. **IT**: Министерството на правосъдието определя критериите за гражданските и наказателните съдилища, докато Съдебният съвет (CPGA) определя критериите за административните съдилища. **HU**: по закон заплатите на съдиите трябва да бъдат определени в Закона за централния бюджет по такъв начин, че сумата да не бъде по-ниска, отколкото през предходната година. **NL**: взема се

<sup>89</sup> Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС). Отговорите на държавите членки, в които няма съдебни съвети, са получени чрез сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища в ЕС.

предвид броят на решените дела въз основа на оценка на разходите за съдилищата. **FI:** Взема се предвид броят на решените дела въз основа на оценка на разходите за съдилищата.

На графика 31 са илюстрирани за пръв път основните стопански категории, обхващащи държавните разходи за съдилищата: 1) възнаграждения и заплати на съдиите и съдебния персонал, включително социалноосигурителни вноски („заплащане на служителите“<sup>90</sup>), 2) оперативни разходи за стоки и услуги, използвани от съдилищата, например наем на сгради, канцеларски материали, енергия и правна помощ („междинно потребление“<sup>91</sup>), 3) инвестиции в дълготрайни активи, като съдебни сгради и софтуер („бруто образуване на основен капитал“<sup>92</sup>), и 4) други разходи.

**Графика 31: Общ размер на общите държавни разходи за съдилищата (през 2017 г., като процент от разходите) (източник: Евростат)**



#### — Човешки ресурси —

Наличието на подходящи човешки ресурси е от много голямо значение за качеството на съдебната система. Разнообразието сред съдиите, включително балансът между половете, носи допълнителни знания, умения и опит и отразява обществената действителност.

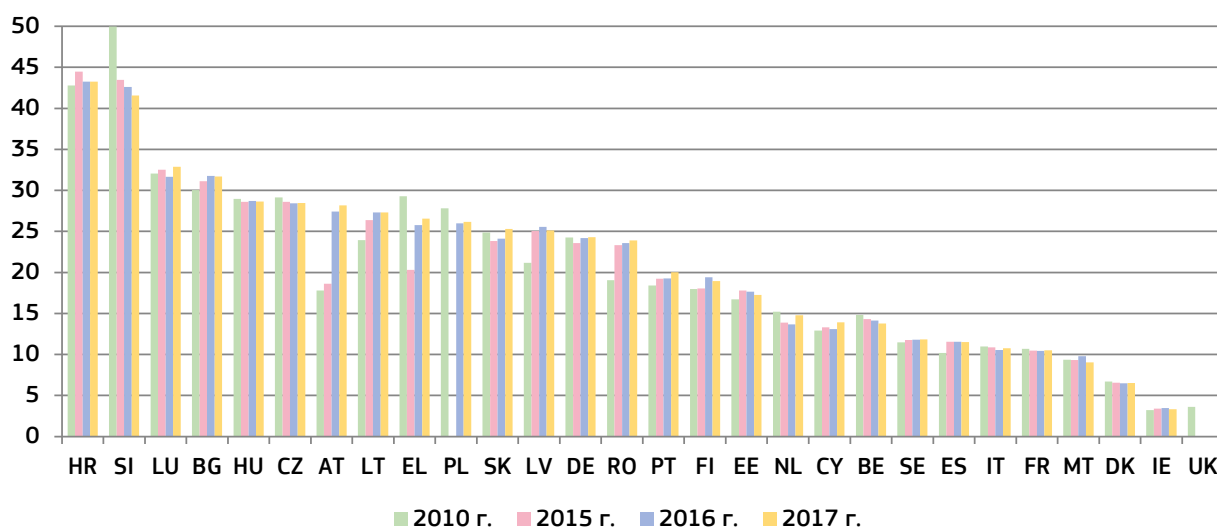
<sup>90</sup> Заплащането на служителите включва възнагражденията и заплатите в брой или в натура (D.11), както и фактическите и условните социалноосигурителни вноски за сметка на работодателя (D.121 и D.122). За повече информация: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation\\_of\\_employees](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees).

<sup>91</sup> Междинното потребление е понятие за националните сметки и служи за измерване на стойността на стоките и услугите, които са потребени като вложени ресурси в даден производствен процес. То не включва [дълготрайните активи](#), чието потребление се отчита като потребление на [основен капитал](#). Стоките и услугите могат да бъдат или трансформирани, или изразходвани изцяло в производствения процес.

Вж. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate\\_consumption](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption).

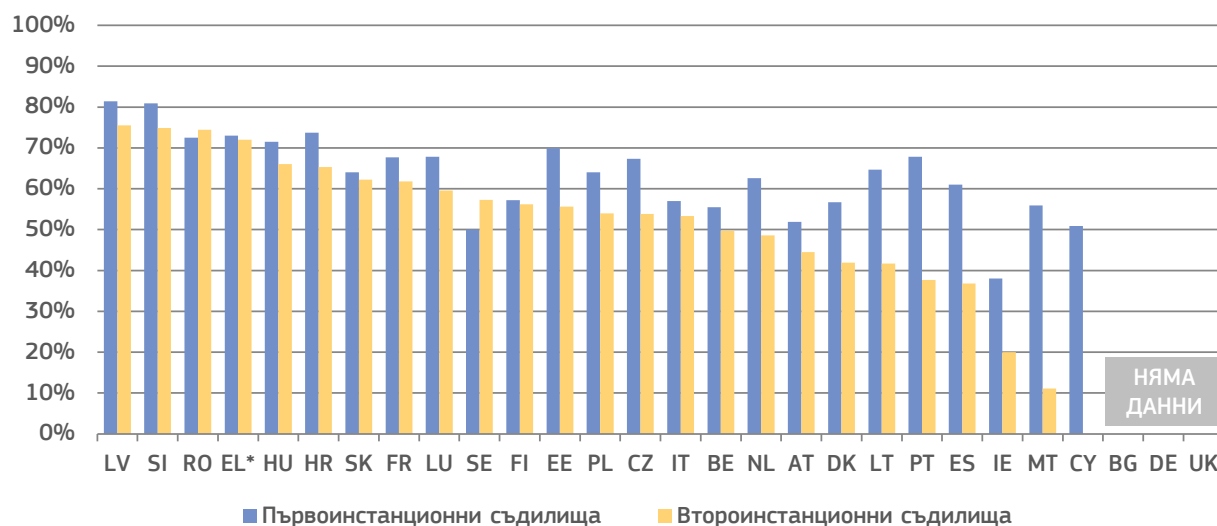
<sup>92</sup> Бруто образуване на основен капитал, наричано съкратено „БООК“, е стойността, за даден период, на инвестициите в дълготрайни [активи](#) на резидентните производители, от която е извадена стойността на отчуждените активи. При него се включват и някои увеличения на стойността на произведените активи, произтичащи от дейността на производителите или на институционални единици. Дълготрайните активи са материални или нематериални активи, произведени в резултат на производствени процеси и които се използват многократно или непрекъснато в продължение на повече от една година. Вж. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross\\_fixed\\_capital\\_formation\\_\(GFCF\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_(GFCF)).

**Графика 32: Брой на съдиите (\*) (на 100 000 души от населението) (източник: проучване на CEPEJ)**



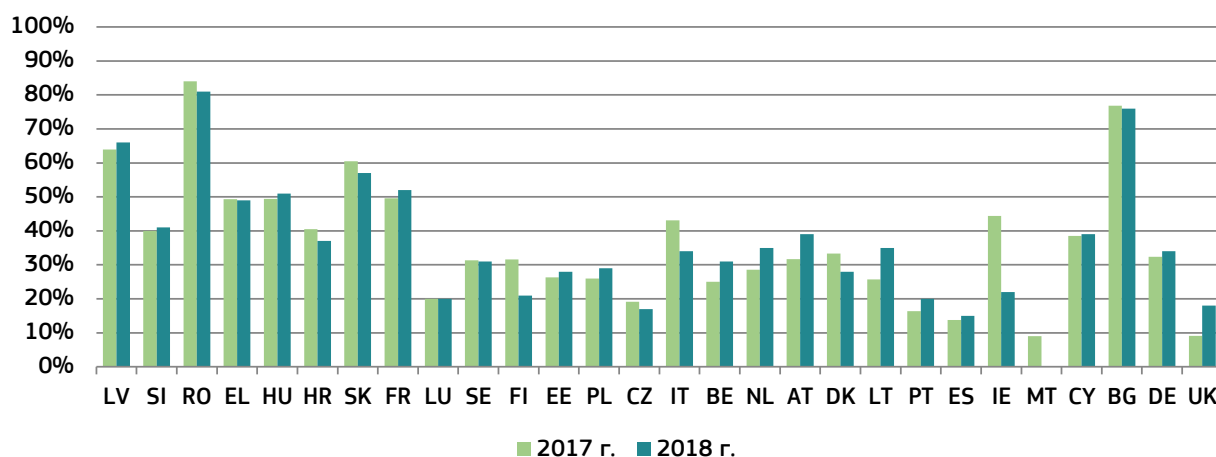
(\*) Категорията се състои от съдии на пълно работно време съгласно методиката на CEPEJ. Тя не включва *Rechtspfleger*/съдебните администратори, които съществуват в някои държави членки. **AT**: данните за административното правосъдие са въведени за първи път за цикъла за 2016 г. **EL**: общият брой на професионалните съдии включва различни категории през посочените по-горе години, което отчасти обяснява варирането на този брой. От 2016 г. насам данните за броя на професионалните съдии включват всички категории съдии по наказателни и граждански дела, както и административните съдии. **IT**: Областните административни съдилища, областните одитни комисии, местните данъчни комисии и военните съдилища не са взети под внимание. **UK**: среднопретеглен брой за трите юрисдикции. данните за 2010 г. включват данни за **UK (NI)** за 2012 г. **LU**: данните са преразгледани въз основа на подобрена методология.

**Графика 33: Дял на жените професионални съдии в съдилищата от първа и втора инстанция през 2017 г. (източник: проучване на CEPEJ)**



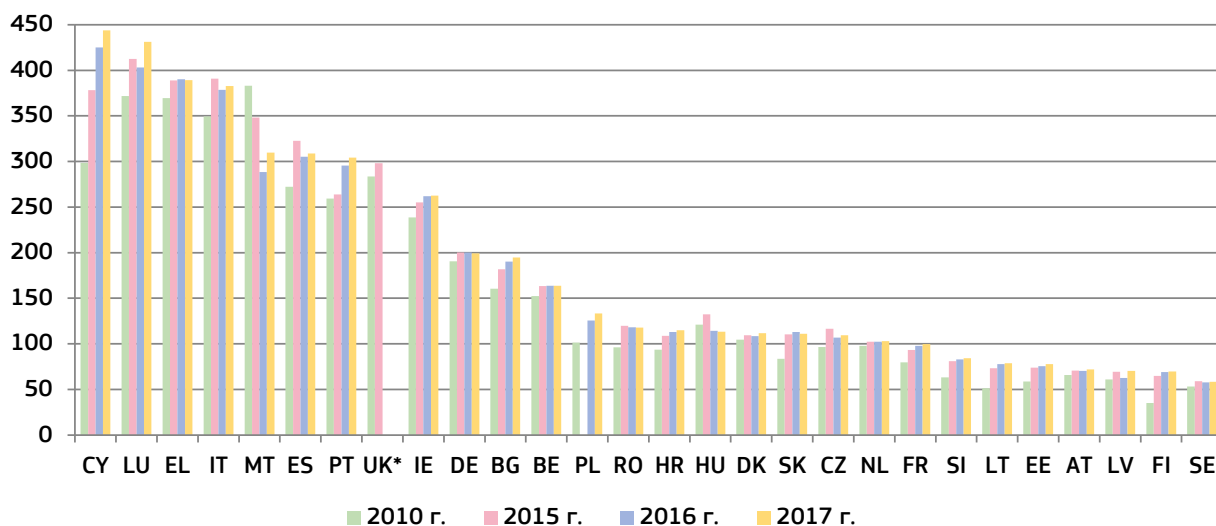
(\*) **EL**: данни за 2016 г.

**Графика 34: Дял на жените професионални съдии във върховните съдилища през 2017 г. и 2018 г. (\*) (източник: Европейска комисия <sup>93</sup>)**



(\*) Поддредането на държавите членки е същото, както на графика 33.

**Графика 35: Брой на адвокатите (\*) (на 100 000 души от населението) (източник: проучване на CEPEJ)**



(\*) Съгласно методиката на CEPEJ адвокатът е лице, получило необходимия ценз и право съгласно националното законодателство да пледира и да извършва действия от името на клиентите си, да упражнява юридическа професия, да се явява пред съдилищата или да консултира и представява своите клиенти по правни въпроси (Препоръка Res(2000)21 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно свободата на упражняване на адвокатската професия). **DE:** в Германия не се прави разграничение между различни групи адвокати, като например между солситъри и баристъри. **FI:** от 2015 г. насам броят на адвокатите включва както броя на адвокатите, работещи в частния сектор, така и броя на адвокатите, работещи в публичния сектор. **UK:** данните са за 2010 и 2014 г.

#### — Обучение —

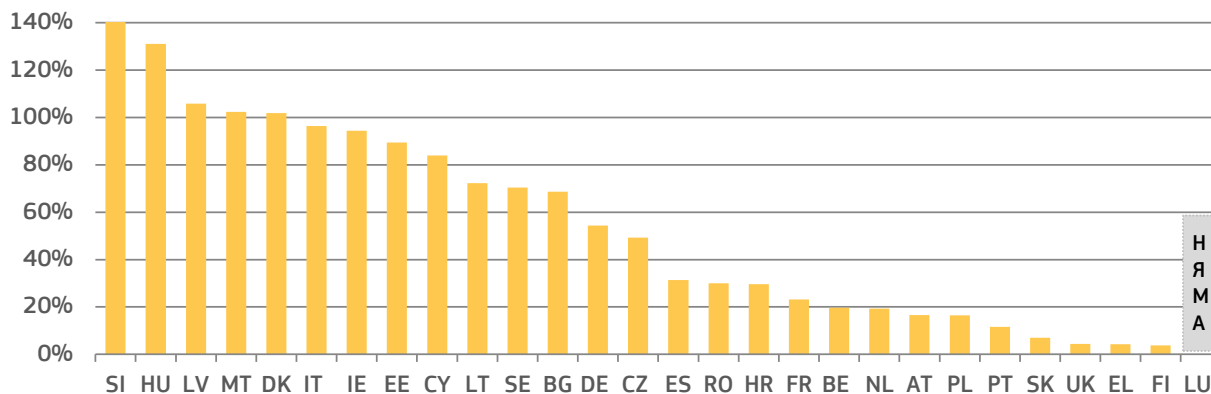
Обучението на съдиите е от съществено значение за повишаване на качеството на съдебните решения, както и на услугите в сферата на правораздаването, предоставяни на гражданите. Посочените по-долу данни обхващат обучението на съдии в широк кръг от

<sup>93</sup> Данни за 2018 г. Европейски институт за равенство между половете, база за статистически данни за равенството между половете, достъпна на следния адрес: [http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm\\_jud\\_natcrt\\_wmid\\_natcrt\\_supcrt](http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt).



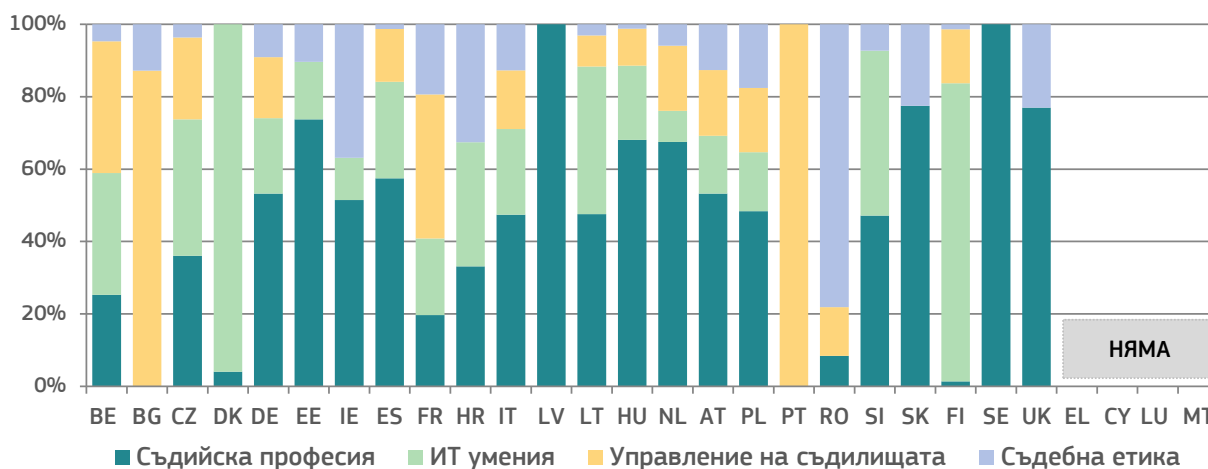
области, включително комуникацията със страните по съдебните производства и с пресата, както и в областта на съдебните умения.

**Графика 36: Съдии, участващи в дейности по продължаващо обучение по право на ЕС или право на друга държава членка (\*) (като процент от общия брой на съдиите) (източник: Европейска комисия <sup>94</sup>)**



(\*) Стойностите за някои държави членки са намалени за целите на представянето (SI = 257%). В няколко държави членки процентът на участниците надхвърля 100%, което означава, че някои участници са се включили в повече от една дейност по обучение. **DK:** включително съдебни служители. **IT:** Областните административни съдилища, областните одитни комисии, местните данъчни комисии и военните съдилища не са взети под внимание. **AT:** включително прокурори. **UK:** Данните са за 2016 г.

**Графика 37: Дял на продължаващото обучение на съдии по различни видове умения (\*) (като процент от общия брой на съдиите, участващи в този вид обучения) (източник: Европейска комисия <sup>95</sup>)**

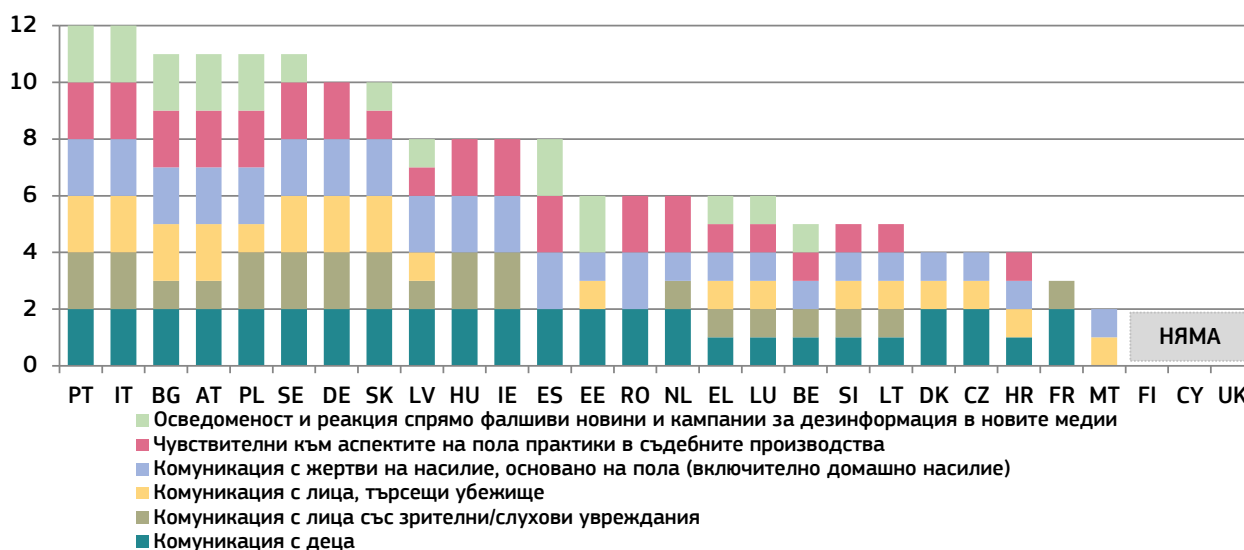


(\*) В таблицата е показано разпределението на съдиите, участващи в дейности по продължаващо обучение (т.е. тези, които се провеждат след периода на началното обучение за съдия) във всяка от четирите набелязани области като процент от общия брой на обучените съдии в тези видове обучение. Дейностите, свързани с юридическо обучение, не са взети предвид. Органите, отговарящи за обучението на съдии в **EL**, **CY**, **LU** и **MT**, не са провели конкретни дейности за обучение по избраните умения. **DK:** включително съдебни служители. **AT:** включително прокурори. Данните за **Обединеното кралство (UK)** се отнасят за Англия и Уелс.

<sup>94</sup> Данни за 2017 г., събрани в сътрудничество с Европейската мрежа за съдебно обучение и Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ).

<sup>95</sup> Данни за 2017 г., събрани в сътрудничество с Европейската мрежа за съдебно обучение и СЕРЕЈ. Категорията „Съдийска професия“ включва дейности като водене на съдебни заседания, писане на решения или реторика.

**Графика 38: Наличие на обучения за съдии в областта на комуникацията (\*)**  
(източник: Европейска комисия <sup>96</sup>)



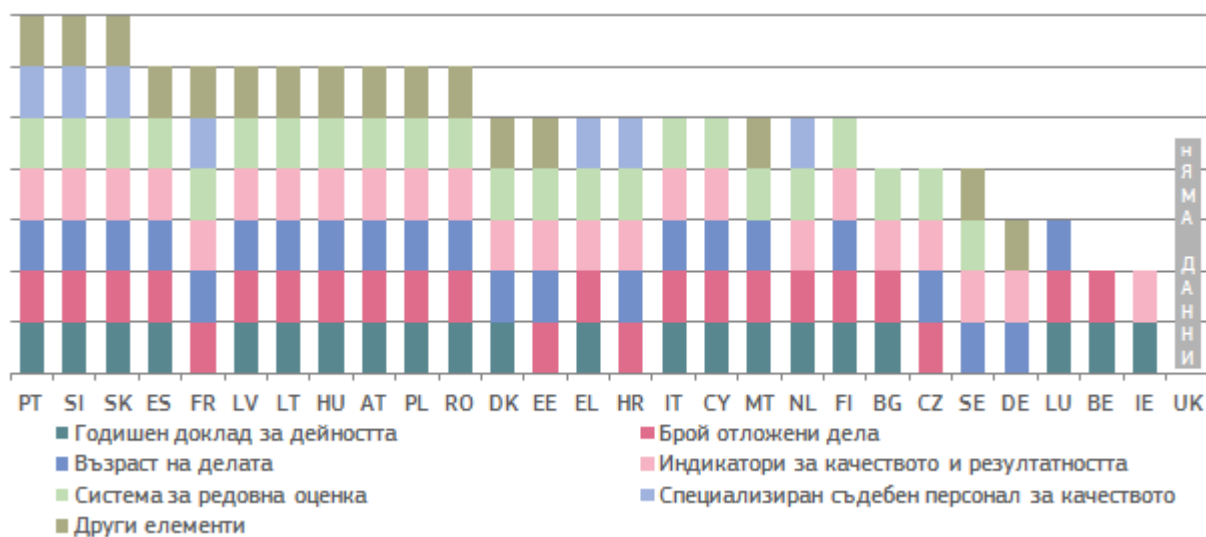
(\*) Максимален брой точки: 12 точки. На държавите членки е дадена 1 точка, ако осигуряват първоначално обучение и 1 точка, ако предлагат продължаващо обучение (максимум 2 точки за всеки вид обучение). DK: не се предлага обучение по комуникация с лица със зрителни или слухови увреждания, защото държавата предлага на тези лица подкрепа под формата на инструменти или помощник в съдебната зала, напр. жестомимичен преводач.

### 3.2.3. Инструменти за оценка

Мониторингът и оценката на дейностите на съда спомагат за откриването на пропуски и потребности, като по този начин се способства за повишаването на качеството на правосъдната система. Редовната оценка би могла да подобри готовността на правосъдната система да реагира на настоящи и бъдещи предизвикателства. Подходящите инструменти на ИКТ могат да осигурят системи за управление на делата в реално време и да спомогнат за предоставяне на стандартизирани статистически данни в национален мащаб, свързани с дейността на съдилищата. В допълнение към това те биха могли да се използват за управление на изостаналите дела и като автоматизирани системи за ранно предупреждение. Извършването на проучвания е от голямо значение за оценяването на работата на правосъдните системи от гледна точка на практикуващите юристи и ползвателите на услугите на съдилищата. Предприемането на подходящи последващи действия в отговор на проучванията е предпоставка за подобряване на качеството на правосъдните системи.

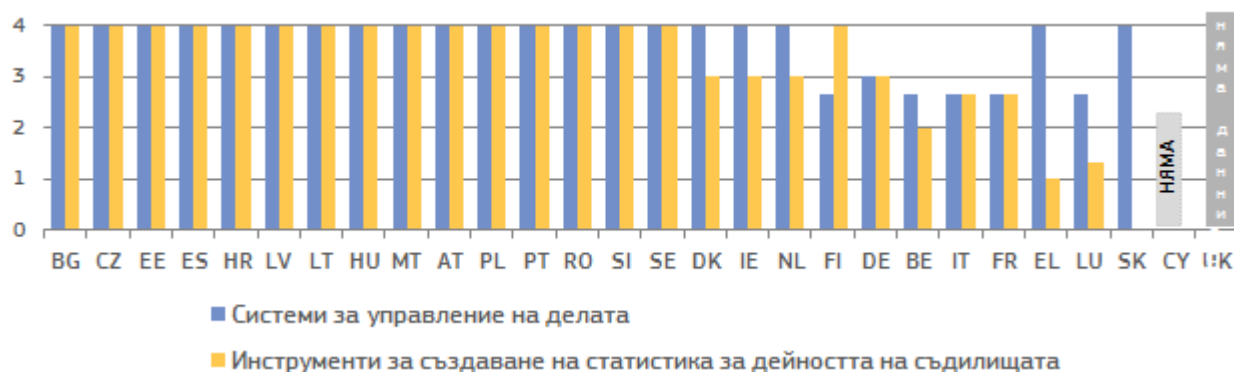
<sup>96</sup> Данните за 2018 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

**Графика 39: Наличие на наблюдение и оценка на дейността на съдилищата (\*)**  
(източник: проучване на CEPEJ<sup>(97)</sup>)



(\*) Системата за оценка се отнася до резултатността на съдебните системи, като се използват показатели и цели. През 2018 г. всички държави членки са заявили, че разполагат със система, която позволява да се следят броят на новозаведените дела и постановените решения, както и продължителността на производствата, което прави тези категории излишни за графиката по-горе. Вместо тях като категория за оценка сега се използва по-задълбочената работа във връзка със стандартите за качество. Данните за „други елементи“ включват например дела на приключените производства (AT, FR), броя на обжалваните дела и на процедурите по принудително изпълнение (ES), броя на делата според вида на спора (SK), изхода на делото, напр. пълна или частична удовлетвореност (SK), окончателните присъди и спрените дела (RO) и броя на съдебните заседания (PL).

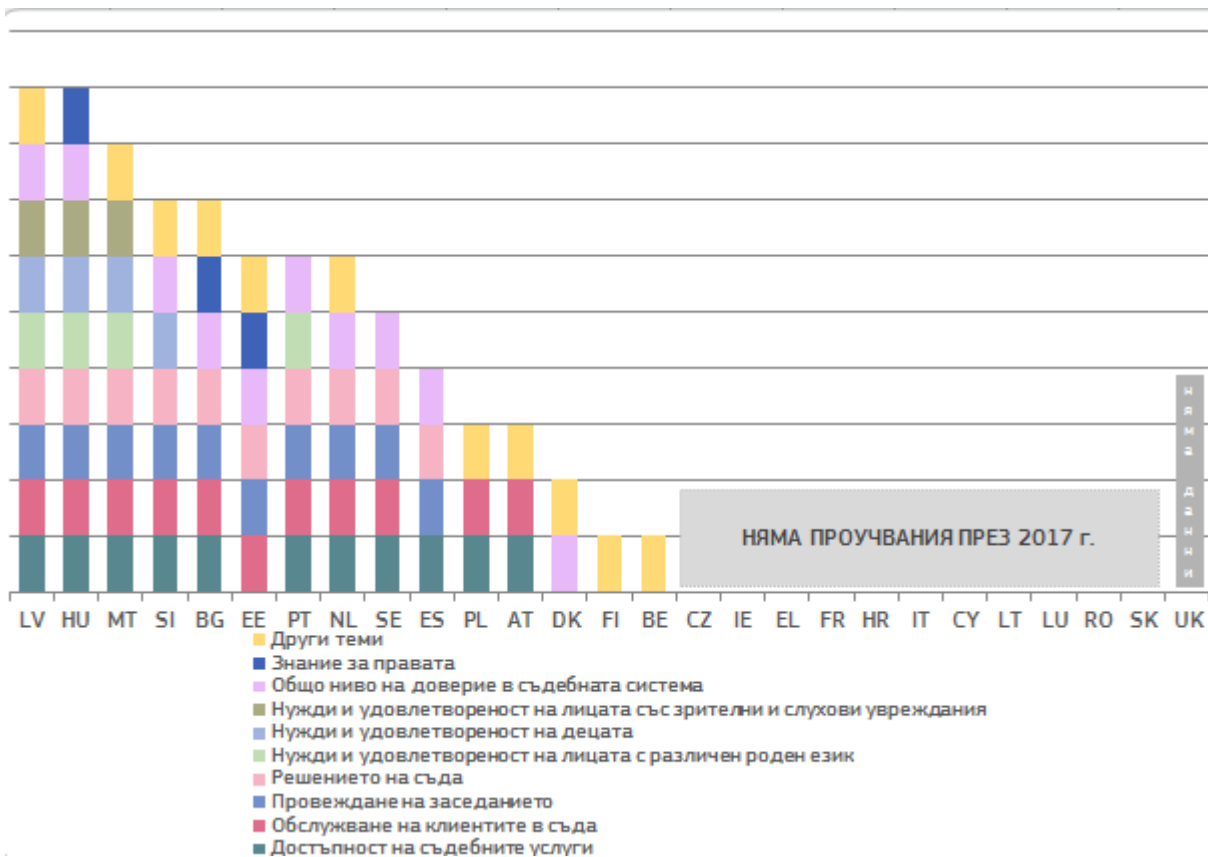
**Графика 40: Наличие на ИКТ за управление на делата и статистически данни за дейността на съдилищата (0 = наличие на такава възможност в 0 % от съдилищата, 4 = наличие на такава възможност в 100 % от съдилищата)<sup>(98)</sup>** (източник: проучване на CEPEJ)



<sup>97</sup> Данни за 2017 г.

<sup>98</sup> Данни за 2017 г. Процентът на оборудване в размер от 100 % (устройството е напълно внедрено) до 0 % (не е въведено такова устройство) показва функционалното наличие в съдилищата на устройството, за което се отнася графиката, като се прилага следната скала: 100 % = 4 точки, ако е приложимо за всички елементи / 1,33 точки за всеки отделен елемент; 50—99 % = 3 точки, ако е приложимо за всички елементи / 1 точка за всеки отделен елемент; 10—49 % = 2 точки, ако е приложимо за всички елементи / 0,66 точки за всеки отделен елемент; 1—9 % = 1 точка, ако е приложимо за всички елементи / 0,33 точки за всеки отделен елемент. Под „елемент“ се разбира видът на разглежданите съдебни спорове (граждански/търговски, наказателни, административни или други).

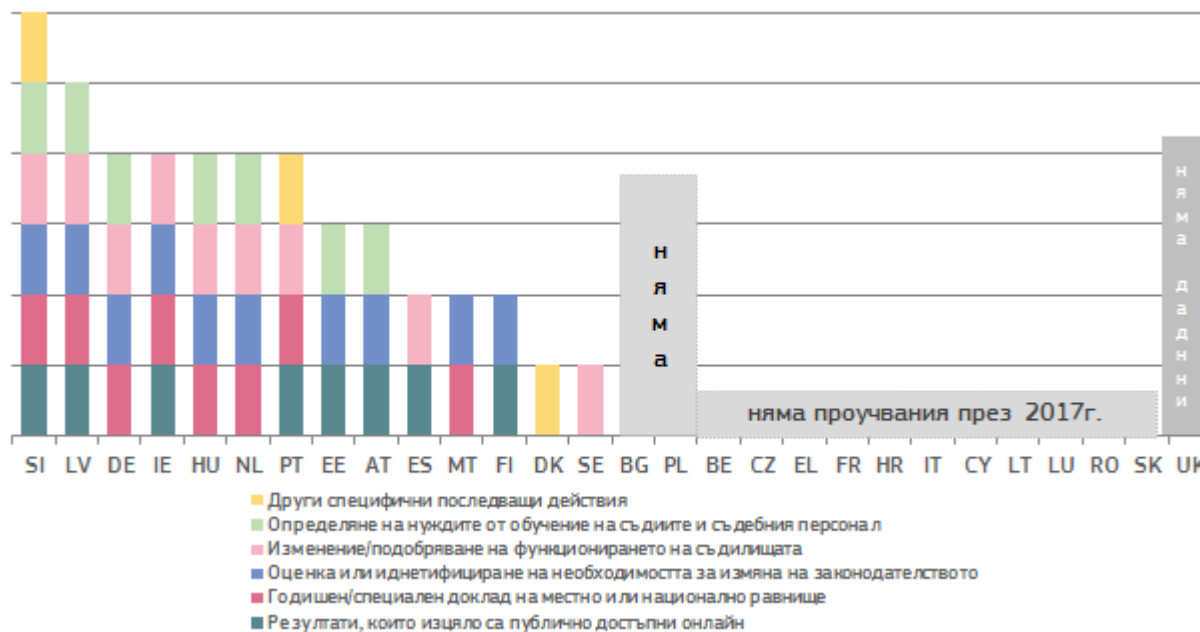
**Графика 41: Теми на проучвания, проведени сред ползватели на услугите на съдилищата или сред практикуващи юристи (\*) (източник: Европейска комисия <sup>99</sup>)**



(\*) На държавите членки бе дадена по една точка за всяка посочена тема на проучване, независимо дали проучването е проведено на национално или регионално равнище или на равнището на съдилищата. „Други теми“ включват: физическа достъпност (MT); използваемост на онлайн портала с информация от съда (DK); достъп до съдебна информация (PT) и наличие и четивност на формулярите и на инструкциите за попълването им (PL). Тази категория включва също проучвания сред служителите на съда, например относно почтеността на съдиите (HU), нивото на знания и лична култура на съдебните служители (PL) и профила на собствеността на съдебната власт (AT), качествени аспекти, като например удовлетвореността (AT), качеството на изпълнението на присъдите (MT), лоялността към съдилища (PT) и концепцията за подходящо наказание (FI).

<sup>99</sup> Данните за 2017 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

**Графика 42: Последващи действия в отговор на проучвания, проведени сред ползватели на услугите на съдилищата или сред практикуващи юристи (\*) (източник: Европейска комисия <sup>(100)</sup>)**



(\*) На държавите членки бе дадена по една точка за всеки вид последващо действие. Категорията „Други специфични последващи действия“ включва: насоки и рамка за нов онлайн портал (DK), насоки за политиката и оперативното ръководство (MT), подобряване на публичното възприятие за съдебната система (PT) и публикуване на информационни инструменти за широката общественост. IE: данните се отнасят до проучване в областта на наследяването, проведено през 2016 г.

### 3.2.4. Стандарти

Стандартите могат да подобрят качеството на правосъдните системи. За първи път въз основа на данните, събрани от Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС (ACA-Europe), мрежата на председателите на върховните съдилища в ЕС (NPSJC), информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. представя преглед на практиките, използвани от съдилищата от най-висока инстанция и тези от по-долна инстанция, които допринасят за качеството на съдебните решения (графика 43).

След разглеждането на стандартните мерки относно сроковете и информацията за страните в производствата в предишното издание, Информационното табло за 2019 г. се съсредоточава върху сроковете, изостаналите дела и работните графици като инструмент за управление в съдебната система <sup>(101)</sup>. На графика 44 е представен преглед на това кои държави членки използват стандартни мерки относно сроковете, работните графици и изостаналите дела. Под срокове се разбират количествените крайни срокове, например максималният брой дни между датата на завеждане на делото и първото съдебно заседание. Изостанали дела са дела, заведени преди определен период от време. Работните графици представляват измерими цели/практики, например предварителното определяне на броя на делата, които да бъдат приключени в рамките на определен период от време. На графика 45 са представени органите, които определят, наблюдават и предприемат

<sup>100</sup> Данните за 2017 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

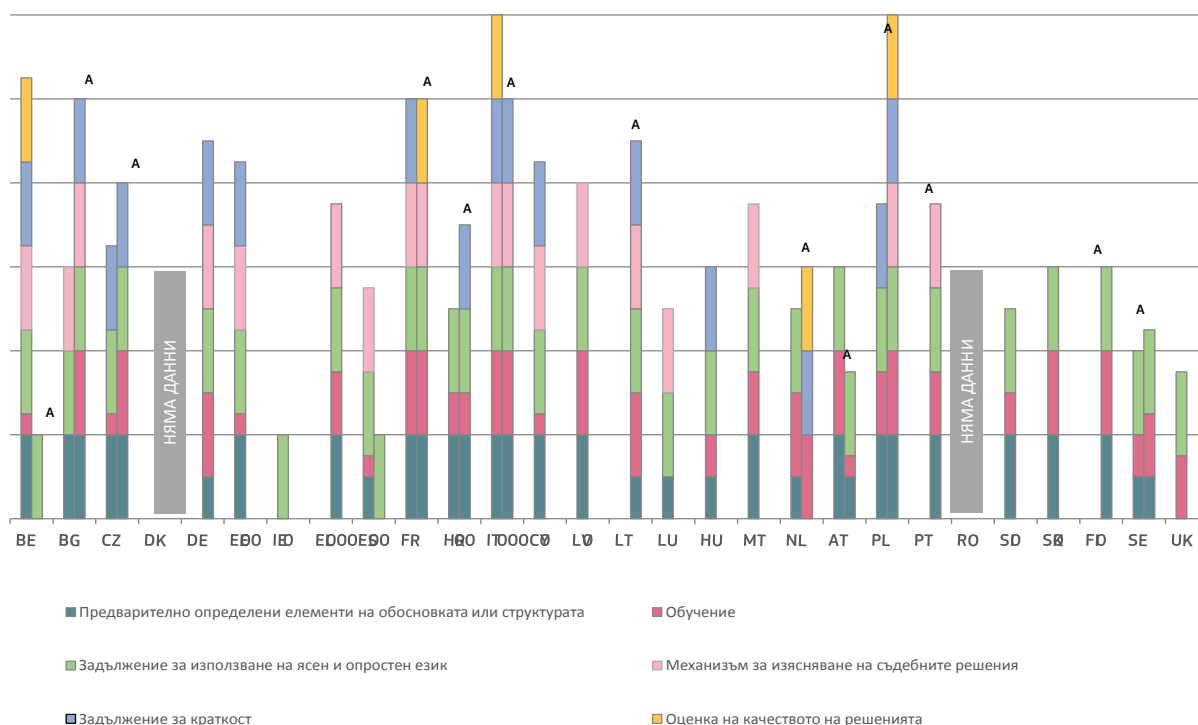
<sup>101</sup> Посочените в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието стандарти за сроковете и работните графици надхвърлят изискванията, произтичащи от правото, делото да бъде гледано в разумен срок, залегнало в член 47 от Хартата на основните права на ЕС и в член 6 от Европейската конвенция за правата на човека.

последващи действия по отношение на стандартите за изостаналите дела, а на графика 46 са илюстрирани по-подробно някои аспекти, свързани с работните графици.

— *Качество на съдебните решения* —

За съдебни решения с високо качество като цяло се възприемат тези, които са ясно формулирани, структурирани и с които се постига подходящ баланс между ясна обосновка и краткост, като по този начин те стават лесно разбираеми и изпълними. Формулировката и структурата на съдебните решения също може да окаже въздействие върху начина, по който те се обработват от софтуерни програми, по-специално приложенията за обработка на естествен език (NLP). Този краен резултат може да се постигне само чрез комбинация от сложен и многостранен набор от елементи, като например висококачествено професионално обучение на съдиите, възприемането на добри практики във връзка с изготвянето и наблюдението на качеството на решенията, при зачитане на независимостта на съдебната власт. Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС (ACA-Eurore) разработи въпросник, по който бяха получени отговори от върховните административни съдилища и от върховните съдилища (членове на Мрежата на председателите на върховните съдилища в ЕС (NPSJC)). Без да оценява резултатите от взетите индивидуални решения, в графика 43 се представят стандартите, приети от държавите членки по отношение на избрани показатели, за които се смята, че допринасят за цялостното качество на съдебните решения.

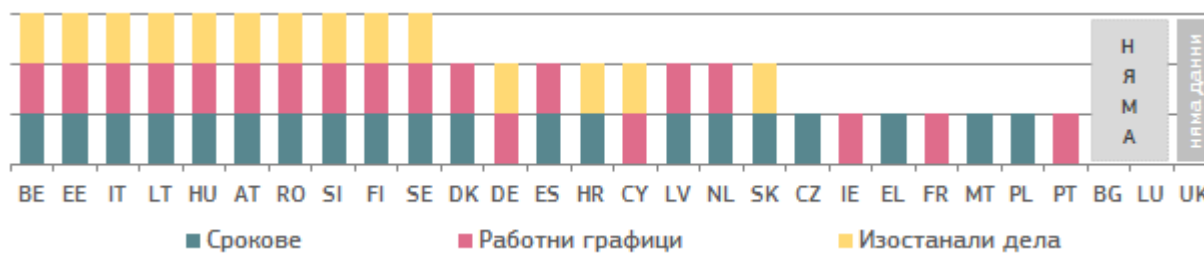
**Графика 43: Стандарти, прилагани с цел подобряване на качеството на решенията, постановявани във върховните съдилища (\*) (източник: Европейската комисия съвместно с ACA-Eurore и NPSJC)**



(\*) За всяка държава членка лявата колона представя практиките във върховните съдилища, а дясната колона — практиките във върховните административни съдилища (колона, отбелязана с буква „А“). Държавите членки са представени по азбучния ред на географските им имена на оригиналния език. На държавите членки бе дадена по една точка за всеки показател за качеството на съдебните решения. Обучението включва правно обучение на съдии по структурата на писмените решения (0,25 точки), правно обучение за съдии от върховния съд по стила на обосноваване на писмените съдебни решения, правни обучения на съдиите от по-долна инстанция по стила на обосноваване на писмени решения (0,25 точки) и

обучение по изготвяне на съдебни решения (в университета, училището за съдии или на работното място) (0,25 точки). Смята се, че съществува задължение за използване на прост и ясен език, независимо дали се изисква по силата на закон, подзаконов акт или професионална практика (1 точка). Смята се, че съществува задължение за краткост, независимо дали се изисква по силата на закон, съдебни правилници или практики (1 точка). Оценката на качеството на съдебните решения се отнася до наличието на вътрешен механизъм на равнището на върховния съд за оценка на цялостното качество на собствените му решения (1 точка). **IT:** Corte Suprema di Cassazione (Върховен касационен съд): въпреки че не съществува процесуален инструмент за изясняване на съдебните решения, в някои ситуации някои аспекти на делото могат все още да бъдат изяснени на етапа на изпълнение на решението от компетентен съдия. **DK** и **RO:** няма данни. Участващи съдилища: **BE:** Cour de cassation (Върховен съд) и Conseil d'Etat (Държавен съвет). **BG:** Върховен касационен съд и Върховен административен съд. **CZ:** Nejvyšší soud (Върховен съд) и Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд). **DE:** Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд). **EE:** Riikohus (Върховен съд). **IE:** Chúirt Uachtarach (Върховен съд). **EL:** Συμβούλιο της Επικρατείας (Държавен съвет). **ES:** Tribunal Supremo (Върховен съд). **FR:** Cour de cassation (Касационен съд) и Conseil d'Etat (Държавен съвет). **HR:** Vrhovni sud (Върховен съд) и Visoki upravni (Върховен административен съд). **IT:** Corte Suprema di Cassazione (Върховен касационен съд) и Consiglio de Stato (Държавен съвет). **CY:** Ανώτατο Δικαστήριο (Върховен съд). **LV:** Augstākā tiesa (Върховен съд). **LT:** Vyriausiasis Administracinis Teismas (Върховен административен съд). **LU:** Cour de cassation (Върховен съд). **HU:** Kúria (Върховен съд). **MT:** Court of Appeal (Апелативен съд). **NL:** Hoge Raad (Върховен съд) и Raad van State (Държавен съвет). **AT:** Oberster Gerichtshof (Върховен съд) и Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд). **PL:** Sąd Najwyższy (Върховен съд) и Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд). **PT:** Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд). **SI:** Vrhovno sodišče (Върховен съд). **SK:** Najvyšší súd (Върховен съд). **FI:** Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд). **SE:** Högsta domstolen (Върховен съд) и Högsta förvaltningsdomstolen (Върховен административен съд). **UK:** Supreme Court (Върховен съд).

**Графика 44: Стандарти относно сроковете (\*) (източник: Европейска комисия <sup>(102)</sup>)**

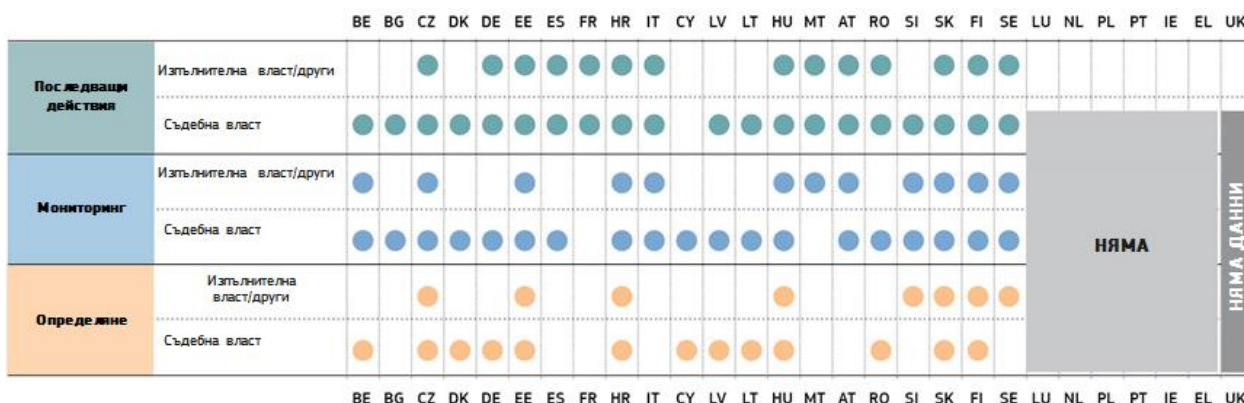


(\*) На държавите членки бе дадена по една точка, ако има установени стандарти, независимо от областта (граждански/търговски, административни или други дела).

Графика 45 разглежда стандартите относно изостаналите дела, които се състоят от мерки за намаляване на забавянията и за подобряване на темпа на развитие на делата. На графиката са показани компетентностите на различните власти на държавите членки да определят, наблюдават и предприемат последващи действия по отношение на стандартите за изостаналите дела. Предмет на графика 46 са работните графици, които могат да бъдат ефективен инструмент за управление в съдебната система, тъй като те могат да спомогнат за откриването на потенциални проблеми с ефикасността и способстват за намирането на решения (напр. допълнителни човешки или финансови ресурси, реорганизация на процеса на управление на съдилищата, временна помощ за даден съд).

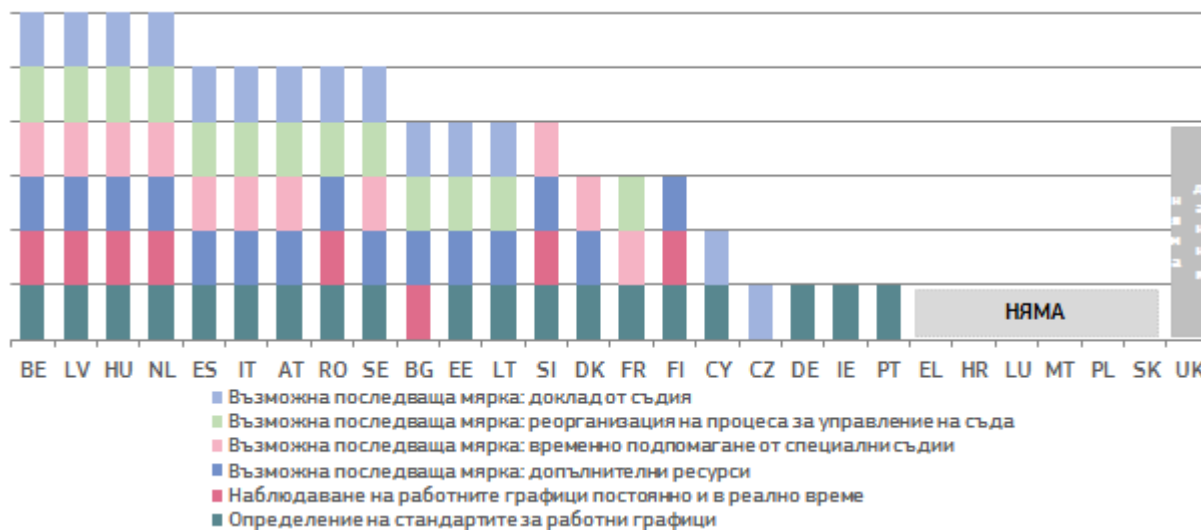
<sup>102</sup> Данните за 2018 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

**Графика 45: Определяне и наблюдение на стандартите относно изостаналите дела (\*)**  
(източник: Европейска комисия <sup>(103)</sup>)



(\*) „Изпълнителната власт“ обхваща институциите под прекия или косвения контрол на правителството. „Други“ се отнася до Националната служба за съдебната власт в *HU*, оглавявана от председател, който се избира с квалифицирано мнозинство от парламента измежду съдии и чийто мандат е девет години. „Съдебната власт“ включва органи като председатели на съдилища, съдебни съвети, организации на съдии и др. *HU*: Националната служба за съдебната власт участва в определянето, наблюдението и последващите действия по отношение на стандартите относно изостаналите дела.

**Графика 46: Работни графици: определение, автоматизирано наблюдение и последващи действия(\*)** (източник: Европейска комисия <sup>(104)</sup>)



### 3.2.5. Обобщение относно качеството на правосъдните системи

Лесният достъп, достатъчните ресурси, ефективните инструменти за оценка и подходящите стандарти са факторите, които допринасят за качеството на правосъдните системи. Гражданите и предприятията очакват висококачествени решения от една ефективна правосъдна система <sup>(105)</sup>. В Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за

<sup>103</sup> Данните за 2018 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

<sup>104</sup> Данните за 2018 г. са събрани в сътрудничество с групата на лицата за контакт относно националните правосъдни системи.

<sup>105</sup> Използването на изкуствен интелект в правосъдните системи се превърна в актуален въпрос. През април 2018 г. Комисията прие Съобщение относно изкуствения интелект за Европа (COM(2018) 237 final). В него се подчертава значението на инвестициите в ключови области на приложение, като например публичната администрация, включително правосъдието. В информационното табло на ЕС в



2019 г. се прави сравнителна оценка на тези фактори.

### *Достъпност*

В настоящото издание се разглеждат елементите, които допринасят за това правосъдната система да бъде достъпна за гражданите:

- Почти всички държави членки предоставят достъп до **някаква информация онлайн** относно своите съдебни системи, включително централизиран уебпортал с формуляри и интерактивно обучение онлайн относно законните права (графика 20). Разликите са в съдържанието на информацията и това доколко тя отговаря на потребностите на хората. Например, по отношение на възможността за изчисляване на правната помощ чрез онлайн симулация, по-голям брой държави членки (13) от преди дават възможност на гражданите да разберат дали отговарят на условията за правна помощ. Макар че по-голямата част от държавите членки предоставят информация за лицата, чийто майчин език не е официалният език, това не винаги е така с информацията, насочена към децата и лицата с увредено зрение или слух.
- **Наличието на правна помощ и размерът на съдебните такси** имат значително отражение върху достъпа до правосъдие, особено за хората, живеещи в бедност. Графика 21 показва, че в някои държави членки потребителите с доходи под прага на бедността, установен от Евростат, не биха получили правна помощ. В сравнение с миналата година обаче две от тези държави членки са взели мерки за подобряването на достъпа до правна помощ. В същото време с течение на времето правната помощ е станала по-малко достъпна в някои държави членки. Размерът на съдебните такси (графика 22) се запази в голяма степен стабилен от 2016 г. насам, въпреки че в няколко държави членки съдебните такси са се увеличили като дял от иска, особено при искове с ниска стойност, поради увеличението на приложимата минимална съдебна такса. Трудностите при получаването на правна помощ в комбинация с отчасти високите съдебни такси в някои държави членки биха могли да имат възпиращ ефект за хората, живеещи в бедност, да потърсят правосъдие.
- **Наличието на електронни средства** в хода съдебната процедура допринася за улесняването на достъпа до правосъдие и за намаляването на закъсненията и разходите. Графика 23 показва, че в повече от половината държави членки електронното подаване на искове не е възможно или е възможно само в ограничена степен, както и че не всички държави членки позволяват да се следи напредъкът на съдебните производства онлайн.
- Повечето държави членки са въвели стандарти относно **начините за информирание на страните в производството за хода на делото**, работната програма на съда или потенциалните забавяния (графика 24). В сравнение с предходни години няколко държави членки значително са подобрили тези стандарти. Разликите между държавите членки са свързани най-вече с използваните методи. Докато някои държави членки разполагат със система за автоматично уведомяване по електронна поща или SMS, с която се предоставя информация относно забавяния, графика или общия ход на делото, други просто осигуряват онлайн достъп до информацията по делото, а трети оставят това на преценката на съдилищата.
- В сравнение с предходните години **онлайн достъпът до съдебните решения** (графика 25) се е подобрил, особено що се отнася до публикуването на решенията на

---

областта на правосъдието през идните години може да се направи преглед на положението в държавите членки. Графики 26 и 43 (практики за публикуване онлайн на съдебни решения и практики за качеството на съдебните решения) вече представят данни, свързани с фактори, които са от решаващо значение за развитието на стабилна правно-технологическа индустрия в Европа.

най-висшата инстанция: 19 държави членки публикуват всички граждански/търговски и административни съдебни решения. За първи път в Информационното табло се представя публикуването на съдебни решения по наказателни дела. Данните показват, че 19 държави членки публикуват всички решения по наказателни дела, гледани на най-висша инстанция. Тези положителни развития са знак за всички държави членки да подобрят допълнително своя достъп до съдебните решения, тъй като решенията на най-висшата инстанция играят важна роля за последователността на съдебната практика. Тъй като различните практики за публикуване онлайн (графика 26) могат да улеснят търсенето на релевантна съдебна практика, свързването на съдебни решения с ключови думи и по-широкото въвеждане на европейския идентификатор за съдебна практика (ECLI) биха могли да се използват в по-голяма степен.

- Броят на държавите членки, поощряващи доброволното използване на **алтернативни способности за разрешаване на спорове (АРС)** (графика 27) за частни спорове продължава да се увеличава в сравнение с предходни години. Това се постига основно чрез въвеждането на повече стимули за използването на АРС в различни области на правото. Административните спорове също са взети под внимание и по-малко от половината от държавите членки дават възможност за АРС в тази област.

### *Ресурси*

Високото качество на правосъдните системи в държавите членки изисква достатъчни нива на финансови и човешки ресурси, включително необходимите инвестиции във физическа и техническа инфраструктура, подходящо първоначално и текущо обучение, както и многообразие сред съдиите, включително баланс между половете. Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. показва следното:

- От гледна точка на **финансовите ресурси** данните показват, че като цяло през 2017 г. общите държавни разходи за съдилищата са останали стабилни в държавите членки, като остават големи разлики в действителните суми, както в евро на глава от населението, така и като процент от БВП между държавите членки (графика 28 и 29). Въпреки това по-малко държави членки са увеличили разходите си през 2017 г. в сравнение с 2016 г. Държавите членки използват най-вече исторически или действителни разходи, за да определят финансовите ресурси за съдебната система, и малко от тях разчитат на действителната натовареност или исканията на съдилищата (графика 30).
- За първи път въз основа на данните, събрани от Евростат, Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. представя също така **разпределението на общите разходи в различни категории**. Графика 31 показва значителни различия между държавите членки в начина на извършване на разходите. От една страна, докато възнагражденията и заплатите на съдиите и съдебните служители (включително вноските за социално осигуряване) представляват най-големият дял в повечето държави членки, инвестициите в дълготрайни активи, като сгради и софтуер, са много ниски, а в някои случаи дори липсват. Оперативните разходи (напр. за наем на сгради, правна помощ и други консумативи), от друга страна, са значително по-високи в някои държави членки (графика 31).
- **Жените** представляват мнозинство сред съдиите. В съдилища от първа и втора инстанция те преобладават в по-голямата част от държавите членки (графика 33). Във върховните съдилища обаче ситуацията е обратна — жените представляват по-малко от петдесет процента от съдиите в повечето държави членки (графика 34). Въпреки това дялът на жените съдии във върховните съдилища нараства от 2010 г. насам в повечето държави членки.
- Що се отнася до **обучението на съдиите**, въпреки че повечето държави членки осигуряват текущо обучение по право на ЕС, право на друга държава членка и

професията на съдията, по-малко са държавите, които предлагат обучения за повишаване на уменията в областта на ИТ и в управлението на съдилищата и за съдебна етика (графика 37). По отношение на обучението за комуникация с уязвима група страни изглежда, че има подобрения в полза на децата, лицата с увредено зрение или слух и жертвите на насилие, основано на пола (графика 38), и в по-малка степен по отношение на лицата, търсещи убежище. По-малко от половината от държавите членки предоставят обучения за повишаване на осведомеността и способността да се действа по отношение на фалшивите новини и проблемите, свързани със социалните медии.

### *Инструменти за оценка*

- **Наблюдение и оценка** на дейността на съдилищата (графика 39) се осъществяват във всички държави членки. Те обикновено включват различни показатели за резултати и качество и редовно докладване. Почти всички държави членки следят броя и продължителността на съдебните дела и разполагат със системи за редовна оценка. В сравнение с предходни години няколко държави членки са разширили наблюдението до по-конкретни елементи, а някои прибягват до по-специализирани съдебни служители по качеството.
- Много държави членки все още предстои да въведат **ИКТ системите за управление на делата** в пълния им потенциал и тук не бе постигнат напредък в сравнение с предходни години (графика 40). Тези системи служат за различни цели, включително за генерирането на статистически данни, и следват да бъдат последователно внедрени в цялата правосъдна система. Някои държави членки разполагат със системи за ранно предупреждение с оглед откриването на проблеми или неспазване на стандартите за обработване на делата, което улеснява своевременното намиране на решения. В някои държави членки събирането на данни от всички области на правосъдието все още не може да се осъществи в национален мащаб.
- **Използването на проучвания** сред ползвателите на услугите на съдилищата и практикуващите юристи (графика 41) е намаляло, а броят на държавите членки, които предпочитат да не провеждат проучвания, се увеличава. Достъпността, обслужването на клиентите, съдебните заседания и съдебните решения, както и общото доверие в съдебната система продължават да бъдат ключови теми в проучванията, но само няколко държави членки зададоха въпроси във връзка с удовлетвореността на групите със специални нужди и осведомеността относно правата. Освен това почти всички държави членки, които са направили проучвания, предприеха последващи действия (графика 42) в отговор на тях, макар че обхватът на тези действия далеч не е еднакъв навсякъде. Като цяло резултатите от проучванията са били публикувани и използвани при изготвянето на доклади, като в повечето държави членки резултатите от проучването са позволили да се установи необходимостта от изменение на законодателството.

### *Стандарти*

Стандартите могат да подобрят качеството на правосъдните системи. В настоящото издание продължават да се разглеждат по-подробно някои стандарти, целящи подобряването на времевите рамки на производствата и информирането на страните по тях. За първи път в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. също се включват данни относно стандартите по отношение на качеството на съдебните решения.

- Въз основа на данните, събрани от ACA-Europe и NPSJC, графика 43 показва, че стандартите по отношение на **качеството на съдебните решения** се различават значително в отделните държави членки, а в някои държави членки дори между разглежданите съдилища. Повечето държави членки обаче предоставят някакъв вид професионално обучение за съдии относно структурата, стила на обосноваване и изготвянето на съдебни решения.

В повечето държави членки **структурата и обосновката на решенията** включват предварително определени елементи. Освен това в някои държави членки ползвателите на услугите на съдилищата имат достъп до механизми за получаване на разяснения относно съдебните решения, което представлява интересна практика за подобряване на достъпността на правосъдните системи за гражданите.

Върховните съдилища, които използват **инструменти за самооценка на качеството** на техните решения са малцинство, въпреки че подобна практика, при зачитане на независимостта на съдебната власт, би дала възможност за подобрения.

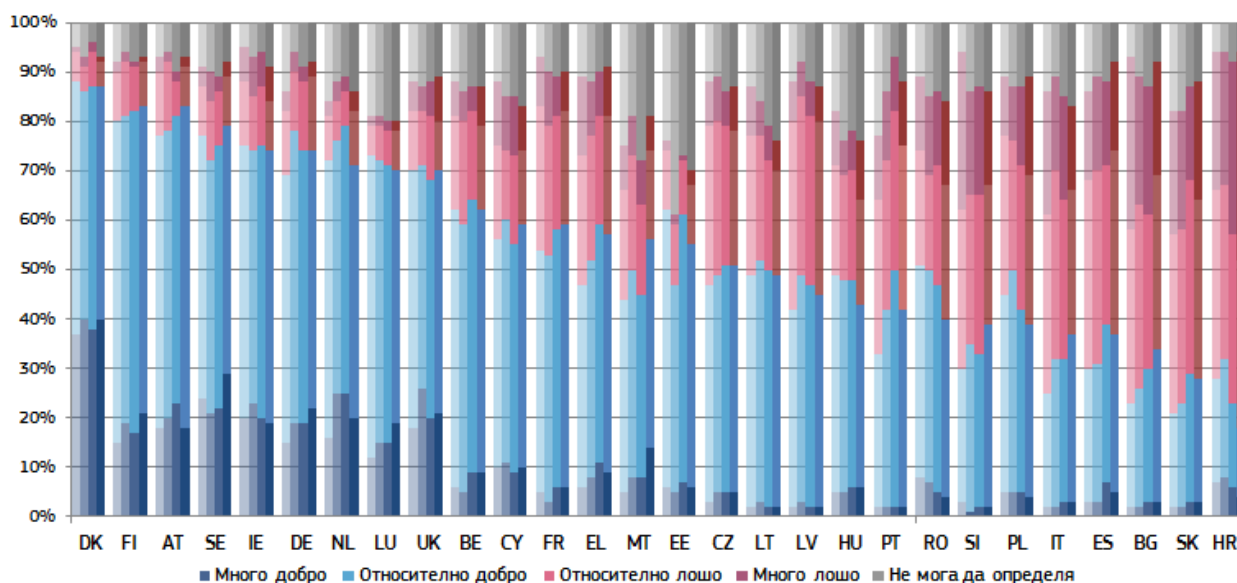
- Повечето държави членки използват **стандарты относно времевите рамки**. При все това някои държави членки, които са изправени пред специфични предизвикателства във връзка с ефикасността, понастоящем не използват такива стандарти. Стандартите относно изостаналите дела все още не са толкова широко разпространени, колкото тези, с които се фиксират срокове (напр. фиксиран срок между датата на завеждане на делото и първото съдебно заседание) и времеви рамки (напр. предварителното определяне на процента на делата, които да бъдат приключени в рамките на определен период от време) (графика 44).
- Стандартите относно **изостаналите дела** са полезен инструмент, който може да допринесе за по-доброто управление на делата и за повишаване на ефикасността. Графика 45 показва, че изостаналите дела се определят основно само от съдебната власт или в сътрудничество с изпълнителните органи. Мониторингът и последващите действия са отговорност най-вече на съдебната власт, докато в някои държави членки изпълнителната власт също играе роля при мониторинга и последващите действия.
- Въпреки че по-голямата част от държавите членки разполагат със стандарти относно **работните графици** (графика 46), само в няколко от тях има постоянни механизми за мониторинг по предварително определените срокове. Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. показва, че по-голямата част от държавите членки заделят допълнителни ресурси за последващи мерки, които обаче се различават по своя обхват. Най-често срещаната последваща мярка е реорганизацията на процеса на управление на съда, а възможността за временно подпомагане от специални съдии е предвидена само в няколко държави членки.

### 3.3. Независимост

Независимостта на съдебната власт е изискване, произтичащо от принципа на ефективна съдебна защита, посочен в член 19 от ДЕС, и от правото на ефективни правни средства за защита пред съд, залегнало в Хартата на основните права на ЕС (член 47) <sup>(106)</sup>. Тя гарантира справедливост, предвидимост и сигурност на правната система, които представляват важни елементи за поддържане на върховенството на закона и създаването на привлекателна инвестиционна среда. Усещането за независимост на съдебната власт е фактор, засилващ растежа, тъй като усещането за липса на независимост може да възпрепятства инвестициите. В допълнение към показателите за усещането за независимостта на съдебната власт, събрани от различни източници, Информационното табло представя редица показатели за това как са организирани правосъдните системи, така че да бъде защитена независимостта на съдебната власт в определени видове ситуации, при които тя би могла да бъде застрашена. Като отрази приноса на Европейската мрежа на съдебните съвети (EMCC), Мрежата на председателите на върховните съдилища в ЕС (NPSJC), Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в ЕС (АСА-Europe), Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. съдържа нови или актуализирани показатели във връзка с правните гаранции относно дисциплинарните производства срещу съдиите и назначаването на съдии — членове на съдебните съвети, и относно организацията на прокуратурата.

#### 3.3.1. Усещане за независимостта на съдебната власт

**Графика 47: Усещане за независимост на съдилищата и съдиите сред широката общественост (\*) (източник: Евробарометър <sup>(107)</sup> — в по-светли цветове: 2016 г., 2017 г. и 2018 г., в по-тъмни цветове: 2019 г.)**



(\*) Държавите членки са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много добро или относително добро състояние (общо добро състояние); ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в относително лошо състояние или в много лошо състояние (общо лошо състояние); ако някои държави членки

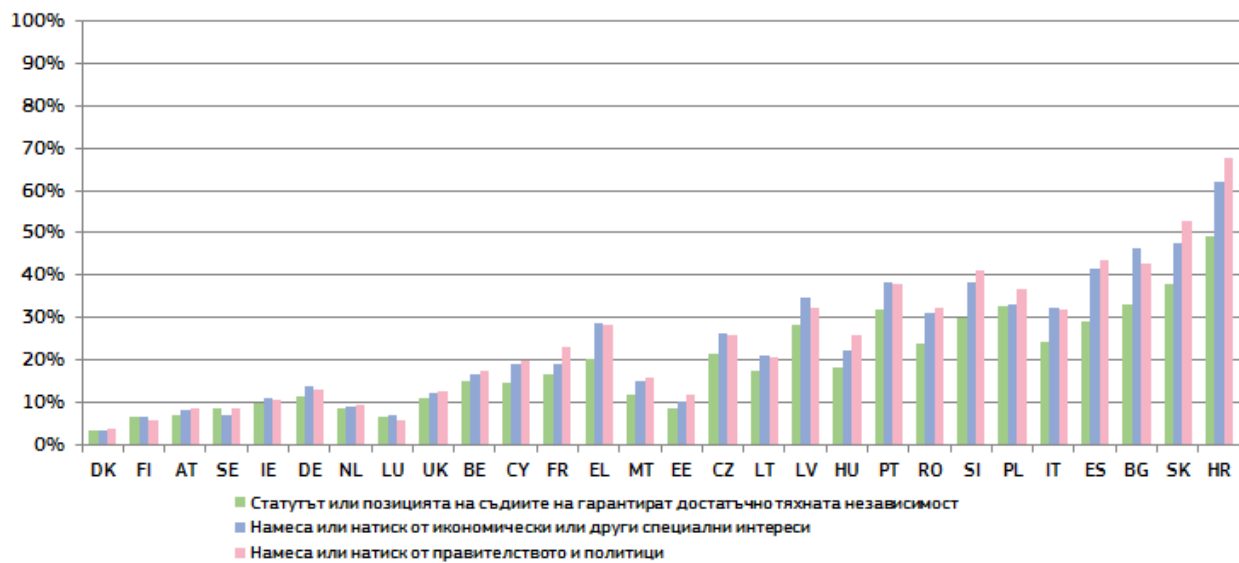
<sup>106</sup> Вж. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=BG>.

<sup>107</sup> Проучване на Евробарометър FL474, проведено между 9 и 11 януари 2019 г. Отговори на въпроса: „От това, което Ви е известно, как бихте оценили правосъдната система в (нашата държава) по отношение на независимостта на съдилищата и съдиите? Какво бихте казали: че е в много добро състояние, в относително добро състояние, в относително лошо състояние или в много лошо състояние?“, вж.: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en).

имат еднакъв процент на общо добро и общо лошо състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много добро състояние; ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро, общо лошо и много добро състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много лошо състояние.

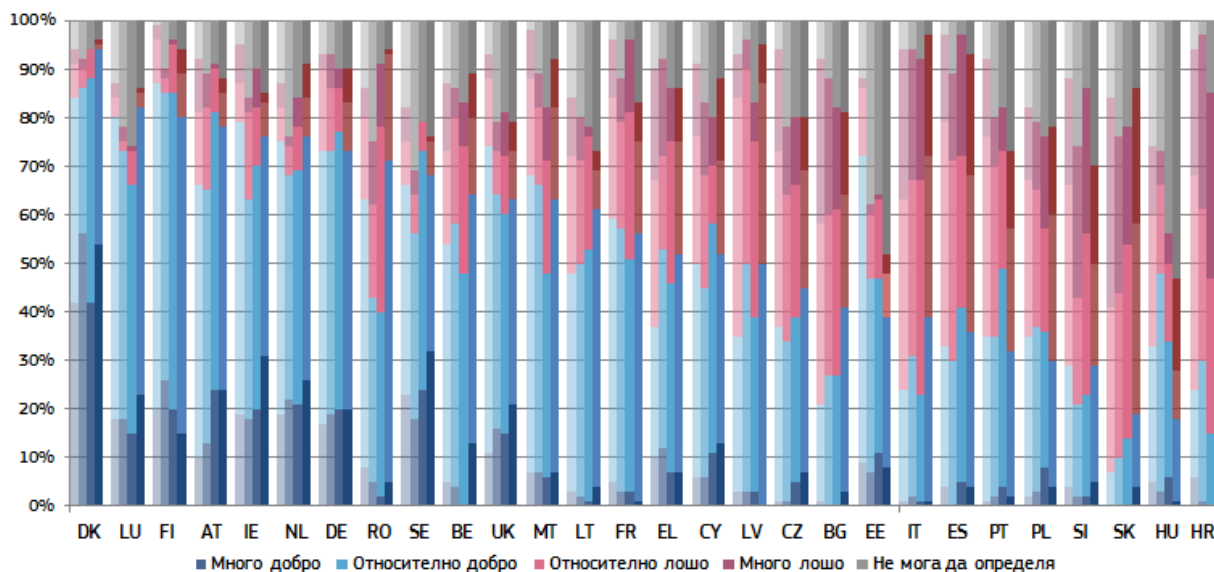
На графика 48 са показани основните причини за усещането за липса на независимост на съдилищата и съдиите. Отговорилите, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в относително лошо състояние“ или „в много лошо състояние“, са могли да избират измежду три причини, които да обяснят тяхната оценка. Държавите членки са подредени по същия ред, както в графика 47.

**Графика 48: Основни причини за усещането сред широката общественост за липсата на независимост** (дял от всички отговорили — по-висока стойност означава по-голямо влияние) (източник: Евробарометър <sup>108</sup>)



<sup>108</sup> Проучване на Евробарометър FL474, отговори на въпроса: „Бихте ли посочили до каква степен всяка от следните причини обяснява Вашата оценка за независимостта на правосъдната система в (нашата страна): до голяма степен, донякъде, не съвсем, въобще не?“.

**Графика 49: Усещане за независимост на съдилищата и съдиите сред дружествата (\*)**  
(източник: Евробарометър <sup>109</sup>) — в по-светли цветове: 2016 г., 2017 г. и 2018 г., в по-тъмни цветове: 2019 г.)

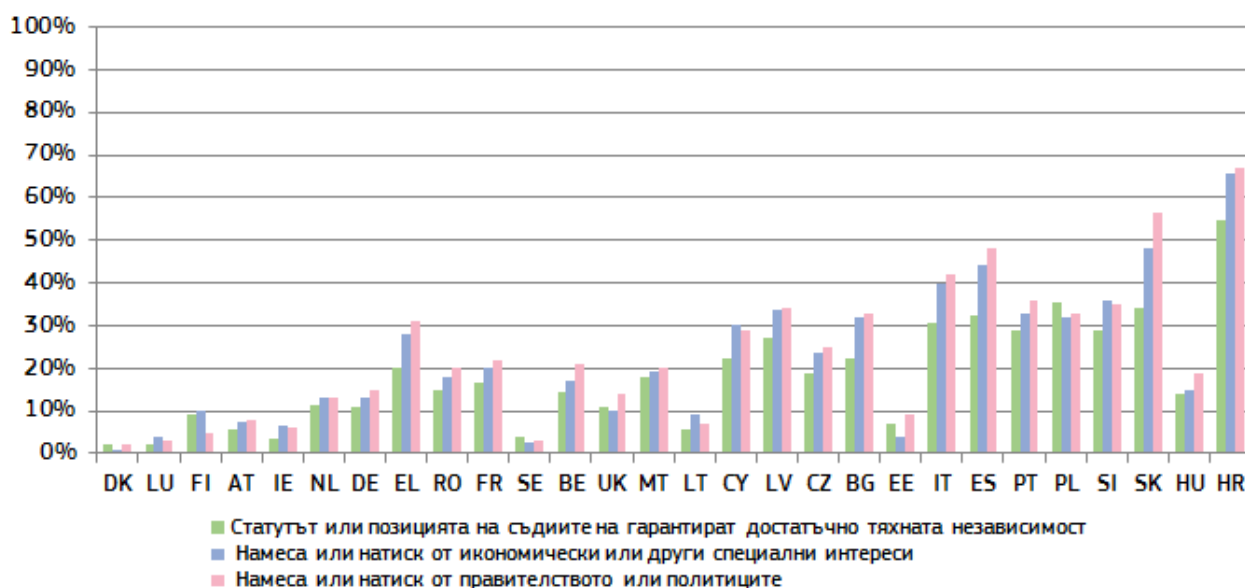


(\*) Държавите членки са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много добро или относително добро състояние (общо добро състояние); ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в относително лошо състояние или в много лошо състояние (общо лошо състояние); ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро и общо лошо състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много добро състояние; ако някои държави членки имат еднакъв процент на общо добро, общо лошо и много добро състояние, то те са подредени по процента на анкетираните, заявили, че независимостта на съдилищата и съдиите е в много лошо състояние.

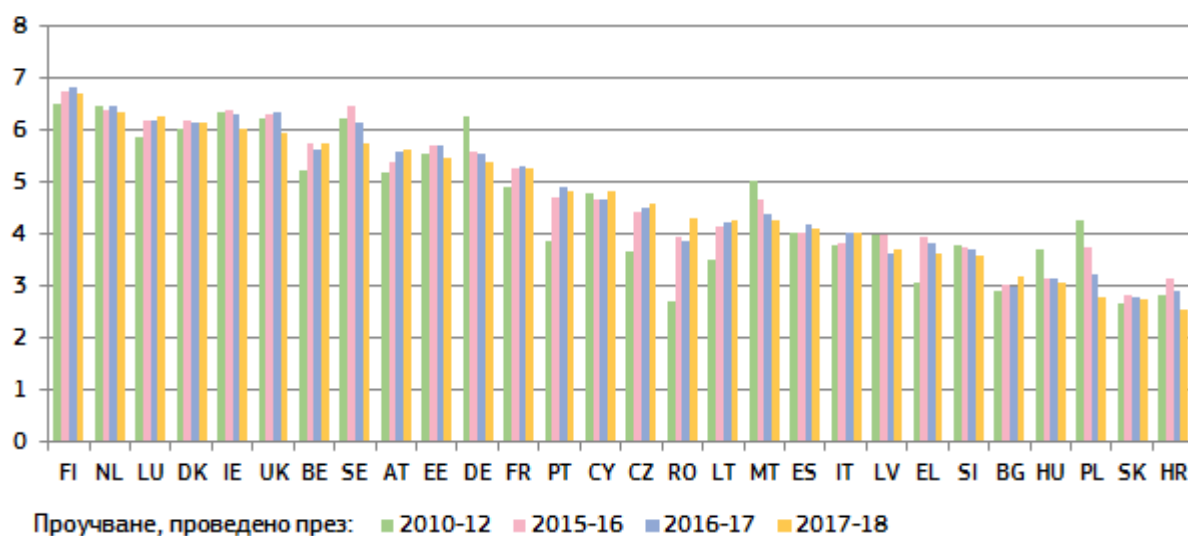
На графика 50 са показани основните причини за усещането за липса на независимост на съдилищата и съдиите. Отговорилите дружества, по чиято преценка независимостта на правосъдната система е „в относително лошо състояние“ или „в много лошо състояние“, са могли да избират измежду три причини, които да обяснят тяхната оценка. Държавите членки са подредени по същия ред, както в графика 49.

<sup>109</sup> Проучване на Евробарометър FL475, проведено между 7 и 16 януари 2019 г. Отговори на въпроса: „От това, което Ви е известно, как бихте оценили правосъдната система в (нашата държава) по отношение на независимостта на съдилищата и съдиите? Какво бихте казали: че е в много добро състояние, в относително добро състояние, в относително лошо състояние или в много лошо състояние?“, вж.: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en).

**Графика 50: Основни причини за усещането сред дружествата за липсата на независимост** (дял от всички отговорили — по-висока стойност означава по-голямо влияние) (източник: Евробарометър <sup>(110)</sup>)



**Графика 51: СИФ: усещане на предприятията за независимостта на съдебната власт** (усещане — по-висока стойност означава по-положително усещане) (източник: Световен икономически форум <sup>(111)</sup>)



<sup>110</sup> Проучване на Евробарометър FL475; отговори на въпроса: „Бихте ли посочили до каква степен всяка от следните причини обяснява Вашата оценка за независимостта на правосъдната система в (нашата страна): до голяма степен, донякъде, не съвсем, въобще не?“.

<sup>111</sup> Световният икономически форум (СИФ) основава показателя си на отговори на въпроса: „До каква степен правосъдната система във Вашата държава е независима от влиянието на правителството, отделни физически лица или дружества? [1 = изобщо не е независима; 7 = напълно независима]“. Отговори на проучването са дали представителна извадка от предприятия, които представляват основните отрасли в икономиката (селско стопанство, преработвателна промишленост, непреработвателна промишленост и услуги) във всички съответни държави членки. Проучването се провежда в различни формати, включително лични или телефонни интервюта с фирмени ръководители, изпратени по пощата хартиени формуляри и онлайн проучвания. Вж. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.



### 3.3.2. Структурна независимост

Гаранциите за структурна независимост изискват правила, по-конкретно що се отнася до състава на съда и назначаването, продължителността на трудовия стаж и основанията за въздържане, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, с цел да се разсеят всички основателни съмнения в съзнанието на хората по отношение на неподатливостта на този съд към външни фактори и неутралността му по отношение на интересите, представени пред него<sup>(112)</sup>.

Бяха разработени европейски стандарти, по-конкретно от Съвета на Европа, като например в *Препоръката на Съвета на Европа от 2010 г. относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорност*<sup>(113)</sup>. В Информационното табло се представят редица показатели за това как са организирани правосъдните системи, така че да гарантират независимостта на съдебната власт.

За първи път в настоящото издание на Информационното табло се включват показатели за институции и органи, които участват в дисциплинарните производства срещу съдиите (графики 52 и 53), и както и миналата година, се съдържа показател за назначаването на съдиите — членове на съдебните съвети (графика 54)<sup>(114)</sup>. Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. разширява прегледа на начина, по който се управлява и организира прокуратурата в държавите членки (графики 55, 56 и 57)<sup>(115)</sup>. Графиките представят действащите национални уредби към декември 2018 г.

Графиките в Информационното табло не представят оценка или количествени данни за ефективността на правните гаранции. Те нямат за цел да отразят сложността и подробната уредба на тези гаранции. Само по себе си наличието на повече гаранции не обезпечава ефективността на съдебната система. Трябва също така да се отбележи, че осъществяването на политики и практики за насърчаване на почтеността и за предотвратяване на корупцията в рамките на съдебната власт също е от съществено значение за гарантирането на нейната независимост. Ефективната защита на независимостта на съдебната власт се нуждае в крайна сметка от култура на почтеност и безпристрастност, споделяна от магистратите и зачитана от обществото като цяло.

<sup>112</sup> Вж. Съд на Европейския съюз, решение от 25 юли 2018 г., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, т. 66. Вж. също точки 46 и 47 от Препоръка CM/Rec(2010)12 относно съдиите: независимост, ефективност и отговорност (приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 17 ноември 2010 г.) и обяснителния меморандум, които предвиждат, че органът, който взема решения относно подбора и кариерното развитие на съдиите, следва да бъде независим от изпълнителната и законодателната власт. С цел да се гарантира независимостта на този орган поне половината от неговите членове следва да бъдат съдии, избрани от своите колеги. Когато обаче съгласно конституционни или други законови разпоредби се изисква държавният глава, правителството или законодателната власт да вземат решения относно подбора и кариерното развитие на съдиите, независим и компетентен орган, чийто персонал в значителна част е набран от съдебната система (без да се засягат посочените в глава IV правила, приложими към съдебните съвети), следва да бъде упълномощен да отправя препоръки или да изразява становища, които съответният назначаващ орган следва в практиката.

<sup>113</sup> Вж. Препоръка CM/Rec(2010)12 относно съдиите: независимост, ефективност и отговорност, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 17 ноември 2010 г. и обяснителния меморандум (наричани по-долу: „Препоръка CM/Rec(2010)12“).

<sup>114</sup> Графиките се основават на отговорите на актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с ЕМСС. Отговорите на актуализирания въпросник, дадени от държавите членки, в които няма съдебни съвети, които не членуват в ЕМСС или тяхното членство е било суспендирано (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL и FI), бяха получени в сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища на ЕС.

<sup>115</sup> Графиките се основават на отговорите на актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Дисциплинарните производства срещу съдиите са сред най-чувствителните ситуации във връзка с независимостта на съдебната власт. Според Съда на ЕС „изискването за независимост налага също дисциплинарният режим на съдиите да включва необходимите гаранции за пълното избягване на риска от използване на подобен режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните решения.“<sup>(116)</sup> Наборът гаранции, определени от Съда като съществени за опазване на независимостта на съдебната власт, включва правила, които определят както действията, които представляват дисциплинарни нарушения, така и конкретно приложимите санкции, правила, които предвиждат намесата на независим орган по реда на процедура, гарантираща изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права, по-конкретно правото на защита, и правила, които закрепват възможността за оспорване пред съд на решенията на дисциплинарните органи<sup>(117)</sup>. Съдът на Европейския съюз постанови, че „член 267ДФЕС предоставя на националните юрисдикции най-широко право да сезират Съда, (...) във всеки момент от производството, който според тях е подходящ“<sup>(118)</sup>. Съдът добавя, че всички национални правила, ограничаващи това право на преценка, с цел да се избегне (...) налагане на дисциплинарни наказания“ „засягат правомощията, признати на националните юрисдикции с член 267ДФЕС, а с това и ефективността на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции, въведено с механизма на преюдициалното запитване.“<sup>(119)</sup> По-късно Съдът заяви, че „неизлагането на дисциплинарни наказания за (...) изпращане на искане за преюдициално заключение до Съда (...) представлява гаранция от съществено значение за независимостта на съдебната система“<sup>(120)</sup>.

Съгласно стандартите на Съвета на Европа дисциплинарни производства, засягащи съдии, могат да бъдат образувани, когато те не изпълняват задълженията си по ефикасен и правилен начин<sup>(121)</sup>. Тълкуването на закона, преценката на факти или доказателства, извършена от съдии, за определяне на обстоятелствата по дадено дело, не следва да поражда гражданска или дисциплинарна отговорност, освен в случаи на злонамереност и груба небрежност<sup>(122)</sup>. Освен това дисциплинарните производства следва да се водят от независим орган, като съд, с всички гаранции за справедлив съдебен процес. Съдията, обект на дисциплинарно производство, следва да има право да оспорва решението и наложеното наказание. Дисциплинарните наказания следва да бъдат съразмерни<sup>(123)</sup>.

На графика 52 е представен преглед на органите, които вземат решения за налагането на дисциплинарни наказания на общите съдии, които могат да бъдат или а) редовни независими органи, като например съдилища (Върховен съд, Административен съд или председател на съд) или съдебни съвети, или б) други органи, чиито членове са назначени специално от съдебен съвет, съдии или от изпълнителната власт да вземат решения по дисциплинарни производства, засягащи съдии.

<sup>116</sup> Вж. Съд на Европейския съюз, решение от 25 юли 2018 г., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, т. 67.

<sup>117</sup> Вж. Съд на Европейския съюз, решение от 25 юли 2018 г., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, т. 67.

<sup>118</sup> Вж. Съд на Европейския съюз, решение от 5 юли 2016 г., Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, т. 17.

<sup>119</sup> Вж. Съд на Европейския съюз, решение от 5 юли 2016 г., Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, т. 25.

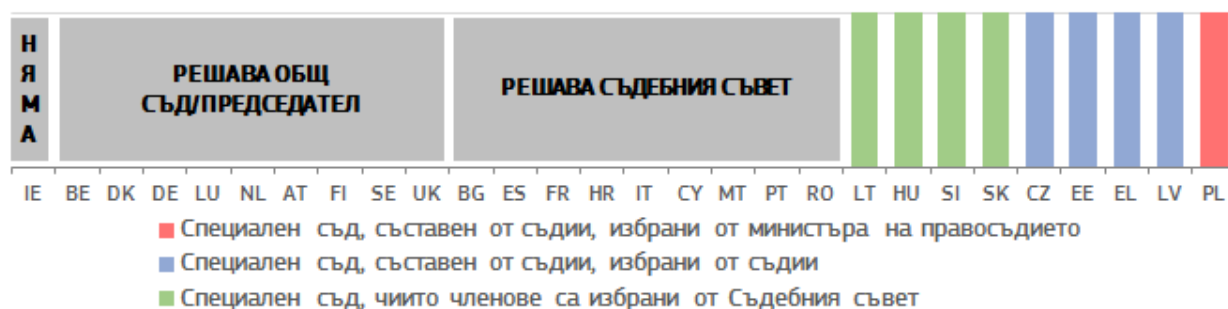
<sup>120</sup> Вж. Съд на Европейския съюз, определение от 12 февруари 2019 г., RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, т. 47.

<sup>121</sup> Параграф 69 от Препоръка CM/Rec(2010)12.

<sup>122</sup> Параграф 66 от Препоръка CM/Rec(2010)12.

<sup>123</sup> Параграф 69 от Препоръка CM/Rec(2010)12.

## Графика 52: Орган, който взема решения за налагането на дисциплинарни наказания на съдии (\*) <sup>(124)</sup>



(\*) **BG**: по-леки дисциплинарни наказания могат да бъдат налагани от председателя на Съда. **CZ**: дисциплинарните производства се водят от дисциплинарни състави на Върховния административен съд. Членовете се предлагат от председателя на Съда от списък на съдиите и се избират чрез жребий. **DK**: взема решение Съдът на обвинителния акт и преразглеждането, чиито членове са предложени от няколко участници (съдебната система, адвокатски кантори и обществени организации) и назначени от Министерството на правосъдието по препоръка на Съвета за назначенията в съдебната система (независим орган). **DE**: дисциплинарни мерки могат да се налагат с официални дисциплинарни производства (член 63 от германския Закон за съдебната власт) от служебни съдилища („Dienstgerichte der Länder“ спрямо федерални държавни съдии и „Dienstgericht des Bundes“ спрямо федерални съдии), които представляват специални състави в общите съдилища. Членовете на тези състави се назначават от съдиите („Präsidium“) на съответния съд (окръжен съд или районен съд или Федералния съд). По-леки дисциплинарни мерки, като например порицание, могат да се налагат в дисциплинарно определение (член 64 от германския Закон за съдебната власт) от председател на съд или Министерството на правосъдието (на равнището на федералните провинции и на федерално равнище). **EE**: дисциплинарни производства се разглеждат от дисциплинарен състав от съдии, назначени от Върховния съд и от Общото събрание на всички естонски съдии. **IE**: съдиите не са подвластни на действията на дисциплинарни органи или на специален дисциплинарен режим освен на процедурата, предвидена в Конституцията, при която съдия може да бъде отстранен от длъжност при доказано неправомерно поведение или неспособност да изпълнява функциите си въз основа на резолюции, приети от двете камари на Парламента (Oireachtas), които искат отстраняването на съдията. **EL**: дисциплинарният контрол спрямо съдиите се упражнява на първа и втора инстанция от съвети, съставени от редовни съдии от по-висок ранг, избрани чрез теглене на жребий. Дисциплинарен контрол над висши съдии се упражнява от Висшия дисциплинарен съвет. **LV**: дисциплинарните производства се разглеждат от Съдебния дисциплинарен съвет, чиито членове се назначават от общото събрание на съдиите. **ES**: дисциплинарните решения, отнасящи се до леки дисциплинарни нарушения се вземат от управленския състав на съответния съд на района, в който заседава съдията, обект на дисциплинарно производство (висшия съд, националния съд и Върховния съд). **LT**: в първоинстанционното производство решава Дисциплинарният съд, чиито членове и председател (съдия, избран от Съдебния съвет) са установени в определението на Съдебния съвет. Дисциплинарният съд се състои от шестима съдии, избрани и назначени от Съдебния съвет, двама членове, назначени от президента на Републиката и двама членове, назначени от председателя на Сейма. На втора инстанция решава Върховният съд. **HU**: дисциплинарни производства се разглеждат от Служебния съд, назначен от Съдебния съвет. **MT**: решава Комисията по правораздаване. **PL**: министърът на правосъдието избира дисциплинарни съдии след незадължителна консултация с Националния съдебен съвет. **SI**: дисциплинарният съд се назначават от Съдебния съвет измежду членовете на самия Съвет, както и измежду съдии, предложени от Върховния съд. **SK**: дисциплинарните състави се назначават от Съдебния съвет. Конституционният съд е компетентен за дисциплинарни производства срещу председателя и заместник-председателя на Върховния съд. **SE**: постоянен съдия може да бъде отстранен от длъжност само ако е извършил тежко престъпление или многократно е пренебрегвал задълженията си, като по този начин се е показал явно негоден да заема тази длъжност. Ако решението за отстраняване на съдия от длъжност е взето от друг орган, а не от съда (на практика от Националната комисия за дисциплинарни нарушения), съответният съдия може да поиска от съда да преразгледа това решение. **UK (EN и WL)**: главният съдия (Lord Chief Justice) е компетентен, със съгласието на лорд канцлера (Lord Chancellor), да даде на съдията официално становище, официално предупреждение или порицание или да го отстрани временно от длъжност при определени обстоятелства. **UK (NI)**: решения по дисциплинарни дела се вземат от главния съдия (Lord Chief Justice) и омбудсмана по назначенията в съдебната система.

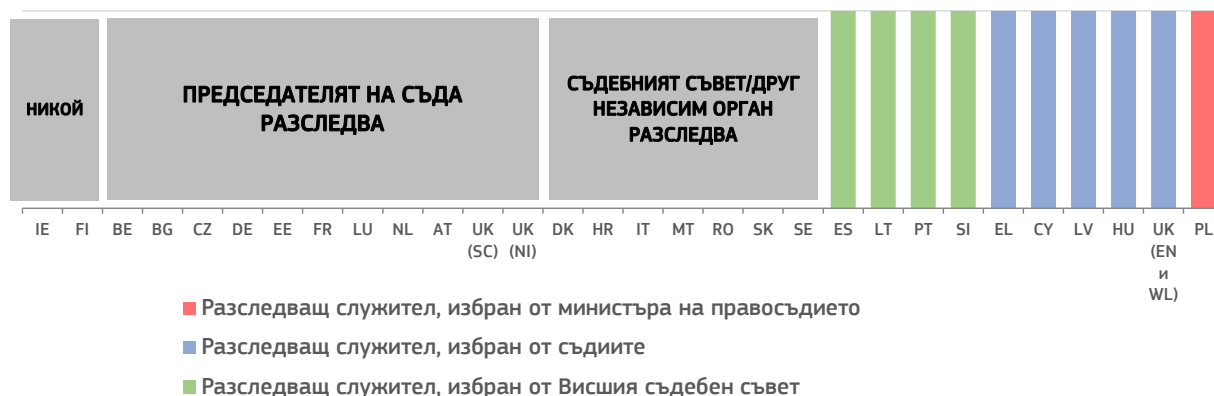
На графика 53 се прави обзор на разследващите органи, които извършват официално разследване по дисциплинарни производства срещу съдии. Той не обхваща предварителните проверки, чрез които се решава дали да се започне официално дисциплинарно производство. Фазата на разследване е особено чувствителен етап в

124

Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС). Отговорите на актуализирания въпросник, дадени от държавите членки, в които няма съдебни съвети, които не членуват в ЕМСС или тяхното членство е било суспендирано, бяха получени в сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища.

рамките на дисциплинарното производство и би могла да повлияе на независимостта на съдебната власт. Правомощието по разследване може да бъде упражнявано или а) от редовни независими органи, като например председатели на съдилища или на съдебни съвети, или б) от други разследващи служители, които са специално назначени от съдебния съвет, от съдии или от други органи с цел провеждане на разследвания по дисциплинарни производства срещу съдии.

**Графика 53: Разследващ служител, отговарящ за официалните дисциплинарни производства срещу съдии (\*)<sup>(125)</sup>**



(\*) **BG:** разследва съответният административен ръководител на съда или Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет на България. **CZ:** министърът на правосъдието също може да провежда някои предварителни проверки, за да подготви предложението за образуване на дисциплинарно производство, като по правило се консултира с председателя на съда, в който заседава съответният съдия. **DK:** разследва директорът на прокуратурата. **DE:** няма официална фаза на предварително разследване. Когато става въпрос за дисциплинарни заповеди, отнасящи се до по-леки дисциплинарни наказания, като например порицание, фактите се преценяват от председателя на съда и най-горестоящия орган на ведомството (обикновено министерството на правосъдието, както на равнище федерални провинции, така и на федерално равнище). Най-горестоящият орган на ведомството решава дали да започне дисциплинарно производство в съда. След това съдът извършва официално разследване. **EE:** председателят на съда или канцлерът по правосъдието (омбудсманът) може да провежда разследване. **IE:** съдиите не са подвластни на действията на дисциплинарни органи или на специален дисциплинарен режим освен на процедурата, предвидена в Конституцията, при която съдия може да бъде отстранен от длъжност при доказано неправомерно поведение или неспособност да изпълняват функциите си въз основа на резолюции, приети от двете камари на Парламента (Oireachtas), които искат отстраняването на съдията. **EL:** граждански и наказателни съдилища: органът за съдебни инспекции, който се избира сред съдиите чрез жребий. Административни съдилища: разследващият служител се избира чрез жребий сред членовете на Държавния съвет. **ES:** организаторът на дисциплинарната дейност се назначава от Генералния съвет на съдебната власт. Организаторът се избира измежду съдиите от Върховния съд и магистратите с повече от 25 години юридически стаж, но упражнява изключително функциите на организатор по време на своя мандат. **IT:** право да провежда разследвания има главният прокурор към Върховния съд (който е член на Съдебния съвет). **CY:** разследва съдия-следователят, назначен от Върховния съд. **LV:** разследва Съдебният дисциплинарен съвет. **HU:** разследва дисциплинарният комисар, назначен от Служебния съд (дисциплинарен съд). **LT:** разследва Комисията по етика и дисциплина, чиито членове и председател (избран от Съдебния съвет) са определени в решението на Съдебния съвет, като тя се състои от четирима съдии, назначени от Съдебния съвет, двама членове, назначени от президента на Републиката, и един член, назначен от председателя на Сейма. Председателят на Комисията по етика и дисциплина има право да делегира провеждането на разследването и представянето на резултатите от него на председателя на съда, в който работи съдията, или на председателя на по-висшестоящия съд. **MT:** разследва Комисията по правораздаване. **NL:** разследва генералният прокурор. **PL:** министърът на правосъдието назначава дисциплинарния служител за съдиите от обикновените съдилища и неговите двама заместници (те от своя страна могат да назначат свои заместници измежду кандидатите, предложени от съдиите, но при определени обстоятелства могат да назначат заместници по свой избор), които разследват. Министърът на правосъдието може да вземе всяко текущо разследване чрез назначаване на специален дисциплинарен служител на министъра на правосъдието. **PT:** Съдебният съвет назначава органа за съдебни инспекции, който разследва. **RO:** разследва органът за съдебни инспекции. **SI:** Съдебният съвет назначава дисциплинарен прокурор измежду кандидатите, предложени от Върховния съд, който разследва. **SK:** разследването провежда дисциплинарният състав, назначен от Съдебния съвет.

125

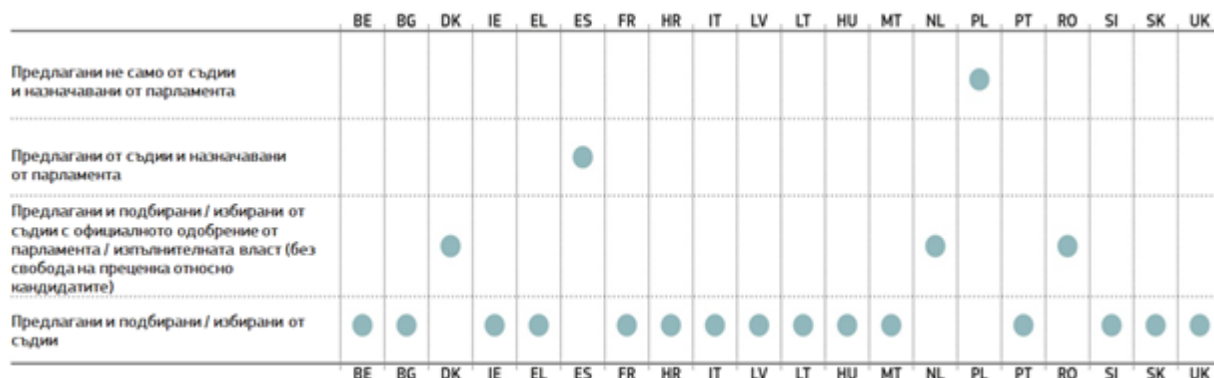
Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС). Отговорите на актуализирания въпросник, дадени от държавите членки, в които няма съдебни съвети, които не членуват в ЕМСС или тяхното членство е било суспендирано, бяха получени в сътрудничество с Мрежата на председателите на върховните съдилища.

**SE:** парламентарните омбудсмани и канцлерът по правосъдието действат като прокурори в случаи на сериозни нарушения. **UK (EN и WL):** в зависимост от естеството на делото и от това на какъв етап от дисциплинарния процес се намира случаят, различни органи разглеждат жалбите на различни етапи от дисциплинарния процес: Службата за разследване на поведението на съдебните служители разглежда документите на първа инстанция; предложените съдии, избрани от главния съдия (Lord Chief Justice), обикновено вземат решения само въз основа на документите, но могат да решат и да разпитат страните по тях; дисциплинарните състави, избрани от главния съдия и лорд-канцлера, обикновено разглеждат документите и събират лично доказателства от жалбоподателя; и съдиите-следователи, избрани от главния съдия, обикновено разпитват жалбоподателя, като могат да разпитат и други страни. Следва да се отбележи, че не всяка жалба преминава през всички тези етапи. **UK (NI):** главният съдия на Северна Ирландия (Lord Chief Justice for Northern Ireland).

— Гаранции при предлагането на съдиите — членове на съдебните съвети —

Съдебните съвети са основните органи, които гарантират независимостта на правосъдието. От държавите членки зависи как да организират своите правосъдни системи, включително да решат дали да създадат съдебен съвет или не. В добре установените европейски стандарти, по-специално в Препоръка CM/Rec(2010)12, се препоръчва обаче „поне половината от членовете на [съдебните съвети] [...] да бъдат съдии, избрани от своите колеги от всички равнища на съдебната власт и при съблюдаване на плурализма в рамките на съдебната власт“<sup>(126)</sup>. Графиката по-долу описва дали съдебната власт участва в назначаването на съдиите — членове на съдебните съвети.

**Графика 54: Назначаване на съдии — членове на съдебни съвети: участие на съдебната власт (\*)<sup>(127)</sup>**



(\*) Държавите членки са представени по азбучния ред на географските им имена на оригиналния език. Графиката представя действащите национални уредби към декември 2017 г. **DK:** съдиите — членове на Съдебния съвет, се подбират от съдии. Всички членове се назначават официално от министъра на правосъдието. **EL:** съдиите — членове на Съдебния съвет, се избират с жребий. **ES:** съдиите — членове на Съдебния съвет, се назначават от парламента — Съветът съобщава на парламента списък на кандидатите, които са получили подкрепата на сдружение на съдии или на 25 съдии. **NL:** съдиите — членове на Съдебния съвет, се избират от съдебната власт и се назначават по предложение на Съвета въз основа, наред с другото, на становището на комисията за подбор (състояща се предимно от съдии и съдебни служители). Всички членове на Съвета се назначават официално с кралски указ — административен акт, който не предоставя свобода на преценка на изпълнителната власт. **PL:** съдиите — кандидати за членове на Съдебния съвет, се предлагат от групи от поне 2 000 граждани или 25 съдии. От всички предложени кандидати парламентарните групи подбират най-много 9, а комисия на долната камара на парламента (Сейм) съставя окончателен списък с 15 кандидати, които се назначават от Сейма. **RO:** кампанията и изборът на съдии — членове на Съдебния съвет, се организират от Висшия съдебен съвет. След потвърждаването на окончателния списък на избраните съдии — членове на съдебния съвет,

<sup>126</sup> Точка 27 от Препоръка CM/Rec(2010)12, вж. също раздел С, подточка ii) от Плана за действие на Съвета на Европа от 2016 г., точка 27 от Становище № 10 от 2007 г. на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно съдебен съвет в услуга на обществото и раздел 2.3 от стандартите на ЕМСС в доклада за периода 2010—2011 г. „Съдебни съвети“.

<sup>127</sup> Данните са събрани посредством актуализиран въпросник, изготвен от Комисията в тясно сътрудничество с Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС).

*Сенатът го валидира наедно. Сенатът може да откаже да валидира списъка само в случай на нарушение на закона при процедурата за избор на членове на Съвета и само ако нарушението се е отразило на резултата от изборите. Сенатът няма право на преценка при избора на кандидатите. УК: съдиите — членове на Съдебния съвет, се подбират от съдии.*

— *Гаранции, свързани с функционирането на националните прокуратури в ЕС* —

Прокуратурата изпълнява основна роля в системата за наказателно правосъдие, както и в сътрудничеството по наказателноправни въпроси. Правилното функциониране на националната прокуратура е от голямо значение за борбата с изпирането на пари и корупцията. Според съдебната практика на Съда на ЕС, в контекста на Рамковото решение относно европейската заповед за арест<sup>(128)</sup>, прокуратурата може да се смята за съдебен орган на държава членка, който отговаря за администрирането на наказателното правосъдие, когато може да бъде разграничена от изпълнителната власт, в съответствие с принципа на разделение на властите, характерен за функционирането на всяка правова държава<sup>(129)</sup>.

Организацията на националните прокуратури е различна в рамките на ЕС, като не съществува единен модел за всички държави членки. Въпреки това, съществува широко разпространена тенденция прокуратурата да бъде по-независима институция, вместо да е подчинена или свързана с изпълнителната власт<sup>(130)</sup>. Управленските правомощия по отношение на националните прокурори, заедно с процедурите за назначаване и освобождаване от длъжност на прокурорите, могат да повлияят на степента на независимост на прокуратурата. Независимо от модела на националната правосъдна система или правната традиция, на които тя се гради, европейските стандарти изискват държавите членки да предприемат ефективни мерки, за да се гарантира, че прокурорите са в състояние да изпълняват професионалните си задължения и отговорности при подходящи правни и организационни условия<sup>(131)</sup> и без неоправдано вмешателство<sup>(132)</sup>. По-конкретно, когато правителството предоставя указания от общ характер, отнасящи се например до политиката за борба с престъпността, такива указания трябва да бъдат в писмена форма и да се публикуват по подходящ начин<sup>(133)</sup>. Когато правителството е оправомощено да дава указания за наказателно преследване по специфично дело, те трябва да се придружават от адекватни гаранции<sup>(134)</sup>. Съгласно Препоръката от 2000 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа трябва да се забрани даването на указания да не се провежда наказателно преследване<sup>(135)</sup>. Заинтересованите страни (включително

<sup>128</sup> ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1.

<sup>129</sup> Съд на Европейския съюз, решение от 10 ноември 2016 г., Openbaar Ministerie/Ruslanas Kovalkovas, C-477/16 PPU, т. 34 и 36, ECLI:EU:C:2016:861; решение от 10 ноември 2016 г., Openbaar Ministerie/Halil Ibrahim Özçelik, C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, т. 32 и 34. Вж. също Становище № 13 от 2018 г. „Независимост, отчетност и етика на прокурорите“, прието от Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП), препоръка хii.

<sup>130</sup> CDL-AD(2010)040-е Доклад относно европейските стандарти по отношение на независимостта на съдебната система: Част II — Прокуратура — приет от Венецианската комисия на нейната 85-а пленарна сесия (Венеция, 17—18 декември 2010 г.), точка 26.

<sup>131</sup> Препоръка Rec(2000)19 относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 6 октомври 2000 г. („Препоръката от 2000 г.“), точка 4.

<sup>132</sup> Препоръката от 2000 г., точки 11 и 13. Вж. също Становище № 13 от 2018 г. „Независимост, отчетност и етика на прокурорите“, прието от Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП), препоръки i и iii.

<sup>133</sup> Препоръката от 2000 г., точка 13, буква в).

<sup>134</sup> Препоръката от 2000 г., точка 13, буква г).

<sup>135</sup> Препоръката от 2000 г., точка 13, буква е). Вж. също Становище № 13 от 2018 г. „Независимост, отчетност и етика на прокурорите“, прието от Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП), препоръка iv.

жертвите) би трябвало да могат да обжалват решение на прокурор да не се провежда наказателно преследване по даден случай (<sup>136</sup>).

На графика 55 се прави обзор на разпределението на основните управленски правомощия по отношение на националните прокурори между различните органи. Графиката показва кой орган има следните управленски правомощия — главният прокурор; съдебният съвет/прокурорският съвет; министърът на правосъдието/правителството/президентът; или парламентът:

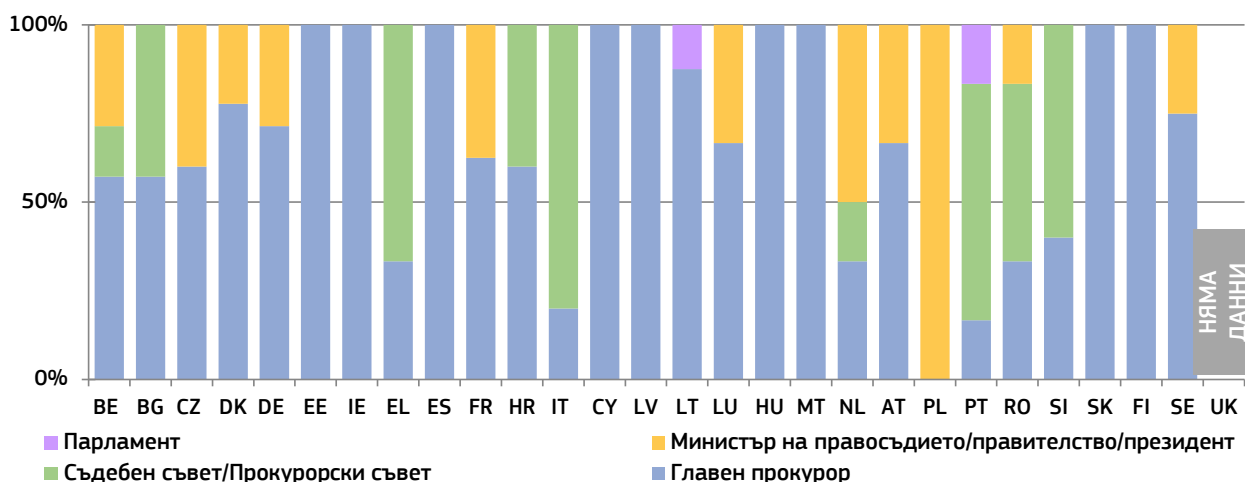
- 1) да издава общи насоки относно политиката на наказателно преследване,
- 2) да дава указания за наказателно преследване по отделни дела,
- 3) да оценяват прокурорите,
- 4) да повишава прокурорите,
- 5) да отнема конкретно дело, което е било възложено на даден прокурор (прехвърляне на дело),
- 6) да взема решения по дисциплинарни мерки срещу прокурори и
- 7) да премества прокурорите без тяхното съгласие.

Освен тези подбрани основни управленски правомощия, същите или други органи могат да имат допълнителни правомощия по отношение на националните прокуратури (напр. правомощието за разрешаване на спорове за компетентност между прокуратурите на държавите членки, за събиране на данни и информация от долустоящите прокуратури). Следва да се отбележи, че други органи могат да имат роля в горепосочените управленски правомощия (напр. дисциплинарен съд може да взема решения относно някои дисциплинарни мерки).

На графика 55 се прави само фактически обзор на някои аспекти на организацията на прокуратурите, без да се оценява ефективното им функциониране, за което се изисква качествена оценка при отчитане на специфичните условия във всяка държава членка.

Процентът представлява разпределението на седемте посочени по-горе управленски правомощия между четирите възможни органа, без претегляне по отношение на важността на всяка точка.

**Графика 55: Разпределение на основните управленски правомощия по отношение на националните прокуратури (\*)** (източник: Европейската комисия и Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма)



<sup>136</sup> Препоръката от 2000 г., точка 34.

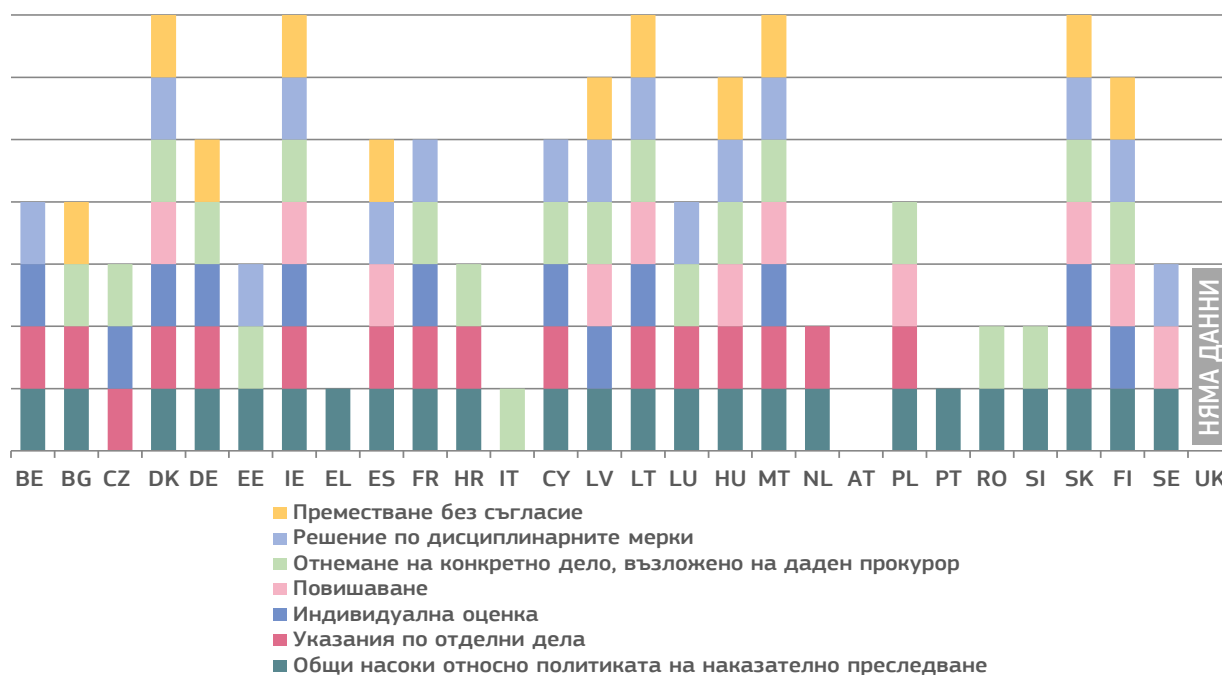
(\*) Държавите членки са представени по азбучния ред на географските им имена на оригиналния език. Основните управленски правомощия на главния прокурор са описани в графика 5б. **BE:** съдебен съвет: правомощие да взема решенията относно повишенията на прокурорите. Министър на правосъдието: правомощия за издаване на общи насоки относно политиката на наказателно преследване по препоръка на Съвета на главните прокурори и за даване на указания за наказателно преследване по отделни дела (в член 364 от Наказателно-процесуалния кодекс и член 151, параграф 1 от Конституцията е предвидено право за издаване на разпореждане за провеждане на наказателно преследване). **BG:** съдебен съвет (Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет): правомощия за вземане на решенията относно дисциплинарни мерки срещу прокурорите, за индивидуални оценки и за повишаване на прокурорите. Министърът на правосъдието може да прави предложения за назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите. **CZ:** министър на правосъдието: правомощие за вземане на решенията относно повишенията на прокурорите; правомощие за преместване на прокурорите без тяхното съгласие само в случай на организационни промени въз основа на закона. **DK:** министър на правосъдието: правомощия за вземане на решенията относно дисциплинарни мерки срещу прокурорите и за повишаване на прокурорите. **DE:** министър на правосъдието: правомощия за издаване на общи насоки относно политиката на наказателно преследване и за даване на указания за наказателно преследване по отделни дела. **EE:** дисциплинарното производство се образува по искане на заинтересовано лице или по собствена инициатива от министъра на правосъдието срещу генералния прокурор, главен държавен прокурор или главен прокурор. **EL:** Висш съдебен съвет: правомощия за повишаване и за преместване на прокурорите, които се упражняват с президентски указ. На министъра на правосъдието по изключение е разрешено да издава указания с информативен от общ характер на вниманието на прокурорите във връзка с прилагането на правните инструменти, приети в Съвета на Европейския съюз, относно съдебното сътрудничество на държавите членки в областта на предотвратяването и борбата с определени видове престъпления. **ES:** Фискалният съвет (Прокурорският съвет) има правомощието да преразглежда решенията, взети от главния прокурор, в предвидените от закона случаи. **FR:** министър на правосъдието: правомощие за издаване на общи насоки относно политиката на наказателно преследване; правомощие за вземане на решенията относно дисциплинарни мерки срещу прокурорите въз основа на становището на Висшия съдебен съвет (Conseil Supérieur de la Magistrature) (член 65 от френската Конституция и членове 48, 58-1 и 59 от Наредбата, която представлява основен закон за статута на магистратите). Ако министърът възнамерява да вземе решение, с което налага по-тежка мярка от предложението от Висшия съдебен съвет, трябва да се извърши повторна консултация със Съвета (член 58-1 от Наредбата, която представлява основен закон за статута на магистратите). Президентът на Републиката издава указ за повишаване на прокурорите по предложение на Висшия съдебен съвет. Висшият съдебен съвет дава становище по дисциплинарните мерки, преместването на прокурорите без тяхното съгласие и повишаването на прокурорите. **HR:** прокурорски съвет: правомощия за вземане на решенията относно дисциплинарни мерки и за повишаване на прокурорите. **IT:** съдебен съвет: правомощия за вземане на решенията относно дисциплинарни мерки срещу прокурорите, за преместване на прокурорите без тяхното съгласие, за вземане на решенията по индивидуалните оценки на прокурорите и за повишаване на прокурорите. **CY:** Съдебният съвет освобождава от длъжност главния прокурор. **LV:** Съвет на главния прокурор: съгласно член 29, част 2 от Закона за прокуратурата Съветът като колегиална консултативна институция разглежда основните въпроси, свързани с организацията и функционирането на прокуратурата, и изпълнява функции предвидени в закона функции (напр. изготвя и приема подзаконовите актове, уреждащи подбора, стажовете и проверката на квалификациите на кандидатите за длъжността прокурор, и подзаконовите актове за оценка на професионалните резултати на прокурорите). **LT:** парламентът (Сеймът) определя оперативните приоритети на прокуратурата и осъществява парламентарен контрол над непроцедурните действия. **LU:** министърът на правосъдието може да даде указания на прокуратурата да се проведе наказателно преследване по дадено дело (но не може да даде указания да не се провежда наказателно преследване). Въпреки това през последните над 20 години не са били давани никакви указания. Не съществува правно изискване министърът на правосъдието да се консултира с прокурор или да иска становището на главния прокурор за такова указание. Великият херцог, в качеството си на държавен глава, има компетентността да взема решенията за повишаването на прокурорите въз основа на положително становище от страна на държавния прокурор/главния прокурор. **MT:** полицията има изключителната компетентност да образува и да провежда наказателни производства и да действа като прокурор пред по-нисшестоящите съдилища. Главният прокурор действа като прокурор пред по-висшестоящите съдилища, когато събирането на доказателства пред по-нисшестоящите съдилищата е приключило. **NL:** Съвет на генералните прокурори (College van procureurs-generaal): правомощие за издаване на общи насоки относно политиката на наказателно преследване. Министър на правосъдието: правомощия за издаване на общи насоки относно политиката на наказателно преследване и за вземане на решенията относно някои дисциплинарни мерки срещу прокурорите. Той може да даде указания на прокуратурата да проведе или да не проведе наказателно преследване по дадено дело, но трябва преди това да получи писмено мотивирано становище от Съвета на генералните прокурори (College van procureurs-generaal) по предложените указания и е необходимо парламентът да бъде уведомен за това. Въпреки това, досега е имало само един такъв случай преди повече от двадесет години. Ръководителят на прокуратурата в района, в който работи даден прокурор, има правомощия да взема решенията по дисциплинарните мерки и по оценката на прокурора. **AT:** министър на правосъдието: правомощия за издаване на общи насоки относно политиката на наказателно преследване и за даване на указания за наказателно преследване по отделни дела с одобрението на независимия Съвет по указанията (Weisungsrat) към Главната прокуратура. Правомощията на главния прокурор не включват пряко управление на прокуратурата, както е посочено в графиката. Другите управленски правомощия, посочени в диаграмата, се упражняват или от Върховния прокурор, или от независимата Комисия за персонала (Personalkommission), състояща се от четирима членове, които трябва да са прокурори (вж. коментарите под графика 5б). Що се отнася до повишаването на прокурор, то изисква кандидатстване за заемане на по-висока длъжност и следва правилата, приложими за назначаването на прокурорска длъжност (т.е. предложение от независимата Комисия за персонала (Personalkommission) и назначаване от федералния президент, делегирано на министъра на правосъдието). Правомощието за вземане на решенията относно дисциплинарни мерки срещу прокурорите се упражнява от дисциплинарните съдилища, които също така имат правомощието да преместват прокурорите като санкция. **PL:** главният прокурор е също така министър на правосъдието. **PT:** съдебен съвет: правомощия за вземане на решенията относно дисциплинарни мерки срещу прокурорите, за преместване на прокурорите без тяхното съгласие, за вземане на решенията по индивидуалните оценки на прокурорите и за повишаване на прокурорите. Парламентът може да издава общи насоки относно политиката на наказателно преследване. **RO:** съдебен съвет: правомощия за вземане на решенията относно дисциплинарни мерки срещу прокурорите и за вземане на решенията за



повишаване на прокурорите (в съответствие с член 40, параграф 2, буква i) от Закон № 317/2004 Прокурорското отделение на Висшия съдебен съвет (ВСС) издава решението за повишаване на прокурорите, но повишаването им се решава само след провеждане на конкурс (член 43 от Закон № 303/2004). Съгласно наскоро изменения член 69 от Закон № 304/2004 относно организацията на съдебната система министърът на правосъдието може да поиска от главния прокурор към прокуратурата към Върховния касационен съд или, в зависимост от случая, от главния прокурор към Националната прокуратура за борба с корупцията информация относно дейността на прокуратурата и може да издаде писмени насоки относно действията, които трябва да бъдат предприети в областта на предотвратяването и контрола на престъпността. Съгласно член 40, параграф 2, буква h) от Закон № 317/2004 относно ВСС Прокурорското отделение на ВСС е компетентно да взема решения по жалби срещу окончателното решение на комисията за оценка („рейтингът“). Съгласно член 39, параграф 3 от Закон № 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите индивидуалната оценка на прокурорите се изготвя от специални комисии, образувани по решение на Висшия съдебен съвет. **SI:** Държавен прокурорски съвет: правомощия за преместване на прокурорите без тяхното съгласие, за вземане на решения по индивидуалните оценки на прокурорите и за повишаване на прокурорите. Освен това Държавният прокурорски съвет отговаря за назначаването и освобождаването от длъжност на ръководителите на окръжните прокуратури, оценката на работата и повишаването, преместването, командироването и участието в процедурата за назначаване на държавните прокурори, предоставянето на становища по политиката на наказателно преследване, оценката на ефективността и ефикасността на работата на държавните прокуратури, гарантиране на независимостта при изпълнението на прокурорските функции и изпълнението на други функции в съответствие със Закона за държавната прокуратура. **SK:** правомощията на Прокурорския съвет (Прокурорската колегия) не включват пряко управление на прокуратурата, както е посочено в графиката. Прокурорският съвет има други правомощия (напр. решения по възраженията на прокурор срещу съдържанието на оценката, които ръководителят на прокуратурата не е взел предвид, и даване на становища по временното назначаване на прокурор в друга прокуратура). **SE:** правителството може да издава общи насоки относно политиката на наказателно преследване.

В графика 56 се прави фактически обзор на основните управленски правомощия на главния прокурор по отношение на прокурорите: 1) издаване на общи насоки относно политиката на наказателно преследване, 2) даване на указания за наказателно преследване по отделни дела, 3) оценяване на прокурорите, 4) повишаване на прокурорите, 5) отнемане на конкретно дело, което е било възложено на даден прокурор (прехвърляне на дело), 6) вземане на решения относно дисциплинарни мерки срещу прокурорите и 7) преместване на прокурорите без тяхното съгласие. Освен тези правомощия главният прокурор може да има други правомощия, които не са представени в графиката <sup>(137)</sup>.

**Графика 56: Управленски правомощия на главния прокурор (\*) (източник: Европейската комисия и Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма)**

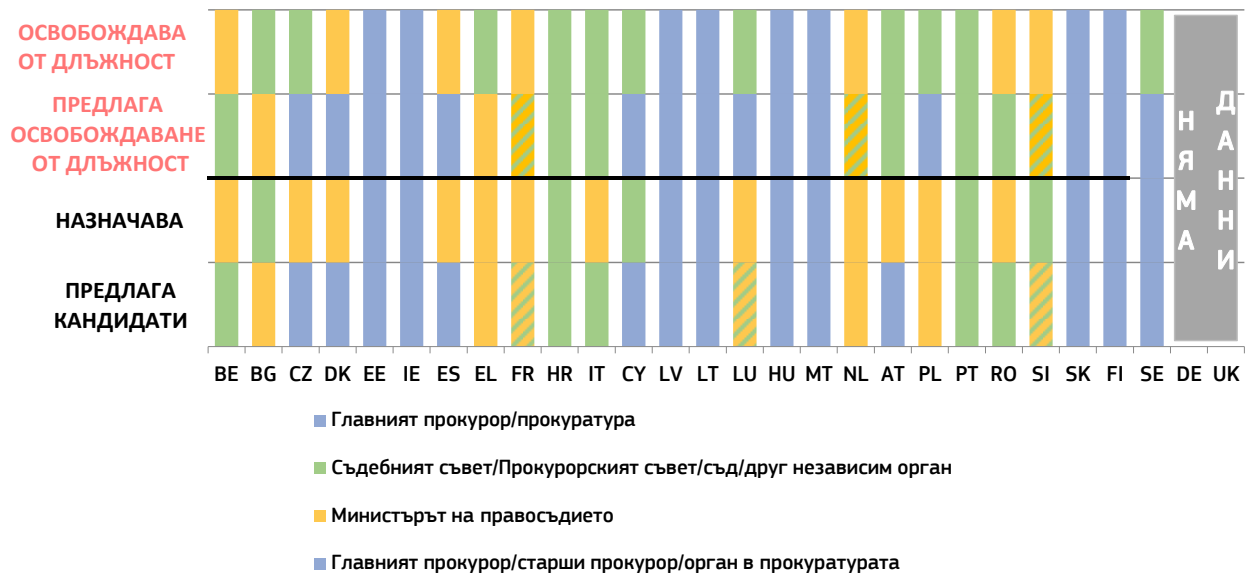


<sup>137</sup> Например главният прокурор може да има функции в органите, които отговарят за решенията по отношение на прокурорите, дори да не взема такива решения пряко.

(\*) Държавите членки са представени по азбучния ред на географските им имена на оригиналния език. **BE:** що се отнася до правомощието за даване на указания за наказателно преследване по отделни дела, правото за издаване на разпоредба за провеждане на наказателно преследване от кралския прокурор е предвидено в член 364 от Наказателно-процесуалния кодекс. Член 150, параграф 2 и член 138, параграф 2 от Съдебния кодекс предвиждат общо право за упражняване на ръководство над кралския прокурор. **CZ:** правомощие за даване на указания за наказателно преследване по отделни дела само в рамките на Главната прокуратура и към по-горестоящите прокуратури. **EL:** прокурорът към Върховния съд (т.е. главният прокурор) има право да отправя към всички прокурори в страната общи насоки и препоръки във връзка с изпълнението на техните задължения, без, разбира се, адресатите на тези насоки и препоръки да са обвързани от формулировката и от изразеното становище. **ES:** главният прокурор дава вътрешни заповеди и инструкции, подходящи за службата и свързани с упражняването на функциите по наказателно преследване, които могат да бъдат общи или свързани с конкретни въпроси. Общите насоки са от съществено значение за поддържане на принципа на единство на действията и се дават основно чрез циркулярни писма, инструкции и консултации. По отношение на преместването без съгласие — само в случаи на голяма работна натовареност. **IT:** в случай на бездействие главните прокурори към Апелативните съдилища имат правомощия да отнемат конкретно дело, което е било възложено на прокурор с определена териториална компетентност. Освен това те имат правомощието да събират данни и информация от околните (или териториалните) прокуратури и да ги изпращат на главния прокурор към Касационния съд, за да се провери правилното и еднакво функциониране на прокуратурите и спазването на правилата за надлежно провеждане на съдебния процес. Главният прокурор към Касационния съд отговаря за закон за контрола над Националната дирекция за борба с мафията. Освен това той отговаря за разрешаването на споровете за компетентност между две или няколко териториални прокуратури. **SU:** главният прокурор има правомощие за вземане на решения относно дисциплинарни мерки срещу прокурорите в случай на леки дисциплинарни нарушения. В случай на тежки дисциплинарни нарушения главният прокурор не предлага санкции, а препоръчва налагането на дисциплинарни мерки от Комисията за държавната администрация. **LT:** що се отнася до правомощието за даване на указания по отделни дела, главният прокурор не може да даде указания кое решение да бъде взето. Що се отнася до правомощието за вземане на решения относно повишаването на прокурорите, главният прокурор взема решение въз основа на заключенията на Комисията за подбор на прокурори или на Комисията за подбор на главни прокурори. **LU:** главният прокурор има правомощието да дава указания на прокуратурите за провеждане на наказателно преследване по дадено дело (но не може да дава указания да не се провежда наказателно преследване). Що се отнася до повишаването на прокурорите, държавният прокурор/главният прокурор, въз основа на положително становище, предлага повишението на вниманието на изпълнителната власт, а държавният глава подписва направеното предложение. **AT:** правомощията на главния прокурор не включват пряко управление на прокуратурата, както е посочено в графиката. По-горестоящите прокурори имат следните правомощия: за издаване на общи насоки относно политиката на наказателно преследване в съответните им райони, за даване на указания за наказателно преследване по отделни дела, за преместване на прокурорите без тяхното съгласие поради организационни причини (напр. поради необходимост от справяне с прекомерна работна натовареност или дългосрочни отпуски по болест в рамките на даден прокурорски орган), но само в рамките на техния район и за ограничен период от време. Ръководителят на съответния прокурорски орган има правомощие да дава указания за наказателното преследване по отделни дела и да отнема конкретно дело, което е било възложено на даден прокурор (прехвърляне на дело). Независимата Комисия за персонала (Personalkommission), състояща се от четирима членове, които трябва да са прокурори, има правомощието да оценява прокурорите. **PL:** главният прокурор е също така министър на правосъдието. **RO:** главният прокурор има правомощието да прехвърля конкретно дело от едно звено на друго звено на прокуратурата и да издава общи насоки относно политиките на наказателно преследване (препоръки), за да се гарантира единен подход към наказателните разследвания. **SI:** както главният прокурор, така и ръководителят на държавната прокуратура има правомощия да издава общи насоки относно политиката на наказателно преследване и да отнема конкретно дело, което е било възложено на даден прокурор.

В графика 57 се прави обзор на органите (съдебен съвет/прокурорски съвет/съд, министерство на правосъдието, главен прокурор/прокуратура), които се занимават с назначаването и освобождаването от длъжност на националните прокурори, и не е показано назначаването и освобождаването от длъжност на главните прокурори или други подобни ръководни длъжности. Графиката показва разнообразието от модели на организация на прокуратурата в държавите членки, която се концентрира около изпълнителната власт или съдебната власт. Графиката показва също ролята на главния прокурор и на съдебните съвети/прокурорските съвети като важни участници както при назначаването, така и при освобождаването от длъжност на прокурорите.

**Графика 57: Назначаване и освобождаване от длъжност на националните прокурори**  
 (\*) (източник: Европейската комисия и Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма)



(\*) **BE:** предложение за назначаване: Съдебният съвет. Решение за назначаване: държавният глава по предложение на министъра на правосъдието. Предложение за освобождаване от длъжност: дисциплинарният съд. Решение за освобождаване от длъжност: държавният глава по предложение на министъра на правосъдието. **BG:** решение за назначаване и освобождаване от длъжност: Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет. **CZ:** предложение за назначаване: главният прокурор. Предложение за освобождаване от длъжност: главният прокурор, висшите прокурори и министърът на правосъдието. Решение за освобождаване от длъжност: съдът. **DK:** предложение за назначаване: главният прокурор предлага окончателния списък с кандидати за длъжността „стажант-прокурор“ (за срок от около три години) на Министерството на правосъдието, което назначава кандидатите. Когато даден стажант-прокурор издържи изпита и премине впоследствие обучението, кандидатът ще стане прокурор. **EE:** предложение за назначаване: Комисията за подбор на прокурори за специализираните прокурори, окръжните прокурори и помощник-прокурорите; главните прокурори за висшите прокурори. Решение за назначаване и освобождаване от длъжност: главният прокурор. **IE:** предложение за назначаване: конкурс за назначаване съгласно лиценз за назначаване, издаден от Комисията по назначенията в публичната администрация (CPSA), който обикновено се провежда от Службата на директора на прокуратурата (или евентуално от Службата за назначаване в публичната администрация). Решение за назначаване: директорът на прокуратурата (Director of Public Prosecutions). Предложение за освобождаване от длъжност: Службата на директора на прокуратурата съгласно реда и условията, определени от министъра на финансите, публичните разходи и реформата. Решение за освобождаване от длъжност: заместник-директорът на прокуратурата (директорът на прокуратурата за прокурори с ранг на главни длъжностни лица и нагоре). **ES:** предложение за назначаване: национален прокурор след доклад на Фискалния съвет, след като изслуша Висшия фискален съвет на съответната автономна област в случай на длъжност в прокуратура, попадаща в неговия териториален обхват. Решение за назначаване: правителството. Предложение за освобождаване от длъжност: главният прокурор. Решение за освобождаване от длъжност: министърът на правосъдието след получаването на благоприятен доклад от Фискалния съвет. **EL:** предложение за назначаване: за кандидатите за прокурори Министерството на правосъдието ежегодно издава министерско решение относно приемния изпит в Националната школа на съдиите. Процесът на подбор, провеждан от петчленна комисия, понастоящем се състои от писмени и устни казуси. След като влязат в гръцката Национална школа на съдиите, успешните кандидати започват 16-месечен курс на теоретично и практическо обучение. След това обучение се пристъпва към изпит, чрез който те се класират по успех. В зависимост от техния ранг те ще бъдат назначени в компетентния съд. Решение за назначаване: кандидатите се назначават за прокурори с президентски указ. Предложение за освобождаване от длъжност: министърът на правосъдието. Решение за освобождаване от длъжност: предвидено в член 91, параграф 2 от Конституцията съдебно решение на дисциплинарни съвети, които са съставени от професионални съдии. **FR:** предложение за назначаване: министърът на правосъдието въз основа на необвързващо предложение на Съдебния съвет. Решение за назначаване: президентът на Републиката. Предложение за освобождаване от длъжност: министърът на правосъдието въз основа на необвързващо предложение на Съдебния съвет. Решение за освобождаване от длъжност: президентът на Републиката. **IT:** Решение за назначаване: по предложение на Съвета министърът на правосъдието издава министерско постановление, без право на преценка дали да назначи или не, нито дали да назначи друг кандидат, различен от предложения кандидат за прокурор. **CY:** Предложение за назначаване/освобождаване от длъжност: главният прокурор. Решение за назначаване/освобождаване от длъжност: Комисията за държавната администрация въз основа на становището на главния прокурор. **LT:** предложение за назначаване: Комисията за подбор на прокурори (състояща се от двама прокурори, предложени от Съвета на колегията, двама прокурори, предложени от главния прокурор, и по един член, предложен от президента на Републиката, председателя на Сейма и министър-председателя). Решение за назначаване: главният прокурор. Предложение за освобождаване от длъжност: Комисията за прокурорска етика (същият състав като Комисията за подбор на прокурори). **LU:** предложение за назначаване: министърът на правосъдието, въз основа на положително становище на главния прокурор, предлага

назначаването на вниманието на Великия херцог. Решение за назначаване: държавният глава. Предложение за освобождаване от длъжност: главният прокурор. Решение за освобождаване от длъжност: съдът. **HU**: предложение/решение за назначаване: главният прокурор. Предложение за освобождаване от длъжност: главният прокурор. Решение за освобождаване от длъжност: главният прокурор. **MT**: полицията има изключителната компетентност да образува и да провежда наказателни производства и да действа като прокурор пред по-нисшестоящите съдилища; главният прокурор действа като прокурор пред по-висшите съдилища, когато събирането на доказателства пред по-нисшестоящите съдилищата е приключило. **NL**: предложение за назначаване: министърът на правосъдието. Решението за назначаване се взема с кралски указ (органът по назначаването има задължение съгласно конституционната практика да следва предложението за назначаване на кандидат за прокурор). Предложение за освобождаване от длъжност: министърът на правосъдието по предложение на ръководителя на прокуратурата. Решението за освобождаване от длъжност се взема с кралски указ. **AT**: предложение за назначаване: независимата Комисия за персонала (Personalkommission), състояща се от четирима членове, които трябва да са прокурори. Решение за назначаване: федералният президент делегира решението на министъра на правосъдието. Предложение и решение за освобождаване от длъжност: дисциплинарният съд. **PL**: предложение и решение за назначаване: главният прокурор, който е и министърът на правосъдието, по предложение на националния прокурор. Съветът на компетентната прокуратура дава становище за кандидатите за длъжността прокурор. Предложение за освобождаване от длъжност: национален прокурор. Решение за освобождаване от длъжност: дисциплинарният съд; в много ограничени случаи по искане на националния прокурор главният прокурор може да освободи от длъжност прокурор. Становището по освобождаването от длъжност на прокурор се дава от събирането на прокурорите на Националната прокуратура или на компетентната окръжна прокуратура. **RO**: предложение за назначаване: Висшият съдебен съвет. Решение за назначаване: президентът (органът по назначаването има задължение по закон да следва предложението за назначаване на кандидата на длъжността прокурор). **SI**: предложение за назначаване: министърът на правосъдието по предложение на Прокурорския съвет. Решение за назначаване: Прокурорският съвет (органът по назначаването няма задължение да следва предложението за назначаване на кандидата на длъжността прокурор). Предложение за освобождаване от длъжност: Прокурорският съвет. Решение за освобождаване от длъжност: правителството по предложение на министъра на правосъдието. **SK**: предложение за назначаване: председателят на Комисията за подбор на Главната прокуратура. Назначаване и освобождаване от длъжност: главният прокурор. **FI**: назначаване и освобождаване от длъжност: главният прокурор. **SE**: предложение за решение за назначаване: директорът на дирекция „Човешки ресурси“ на шведската прокуратура по предложение на главния прокурор. Предложение за освобождаване от длъжност: директорът на дирекция „Човешки ресурси“ на шведската прокуратура. Решение за освобождаване от длъжност: съдът по предложение на главния прокурор.

### 3.3.3. Обобщение относно независимостта на съдебната власт

Независимостта на съдебната власт е основен елемент на ефективната правосъдна система. Тя играе изключително важна роля за утвърждаването на принципите на правовата държава, справедливостта на съдебното производство и доверието на гражданите и предприятията в правната система. Поради тази причина всяка реформа в сектора на правосъдието следва да е насочена към утвърждаването на принципите на правовата държава и спазването на европейските стандарти относно независимостта на съдебната власт. Информационното табло показва тенденциите в усещането за независимост на съдебната власт сред широката общественост и предприятията. В настоящото издание също така са представени някои подбрани показатели относно правните гаранции във връзка с органите, участващи в дисциплинарни производства срещу съдии и в управлението на прокуратурата. Структурните показатели сами по себе си не позволяват да се направят заключения за независимостта на съдебната власт в държавите членки, а представляват възможни елементи, които могат да послужат като отправна точка за такъв анализ.

- Информационното табло за 2019 г. представя промените в **усещането за независимост** съгласно проучванията сред гражданите (Евробарометър) и дружествата (Евробарометър и Световен икономически форум):
  - Всички проучвания показват като цяло *сходни резултати*, особено по отношение на състава на двете групи държави членки с най-ниското и най-високото равнище на усещане за независимостта на съдебната власт.
  - Проучването на Световния икономически форум (графика 51), представено за седми път, показва, че усещането за независимостта, изразено от страна на предприятията, се е *подобрило* или е *останало на същото равнище* в близо трети

пети от държавите членки при съпоставянето му с 2010 г. Също така сред държавите членки, изправени пред специфични предизвикателства (<sup>138</sup>), усещането за независимостта се е *подобрило* или е *останало на същото равнище* в почти три пети от тях, ако се отчита целият осемгодишен период. В сравнение с периода 2016—2017 г. обаче усещането за независимостта, изразено от страна на предприятията, се е *влошило* в около три пети от всички държави членки.

- Проучването на Евробарометър сред широката общественост (графика 47), представено за четвърти път, показва, че усещането за независимостта се е *подобрило* в близо две трети от държавите членки при съпоставянето му с 2016 г. През целия четиригодишен период усещането за независимостта на широката общественост се е *подобрило* в над две трети от държавите членки, изправени пред специфични предизвикателства. В сравнение с миналата година обаче усещането за независимостта на широката общественост се е *влошило* в около три пети от всички държави членки (в над две трети от държавите членки, изправени пред специфични предизвикателства, и в около половината от другите държави членки).
- Проучването на Евробарометър сред дружествата (графика 49), представено за четвърти път, показва, че усещането за независимостта се е *подобрило* в около две трети от държавите членки в сравнение с 2016 г. и с миналата година (в сравнение с миналата година това е така в над две трети от държавите членки, изправени пред специфични предизвикателства, и в около три пети от другите държави членки).
- Сред причините, водещи до усещане за липса на независимост на съдилищата и съдиите, най-често изтъквани са *намесата или натискът от страна на правителството или политиците*, а след тях — натискът поради икономически или други конкретни интереси. И двете причини продължават да се открояват при няколко държави членки, в които усещането за независимостта е на особено ниско равнище (графики 48 и 50).
- Сред причините за положителното усещане за независимостта на съдилищата и съдиите близо три четвърти от дружествата и гражданите (еквивалентно съответно на 40 % и 44 % от всички отговорили) посочват *гаранциите, предоставяни от статута и позицията на съдиите*.
- В Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. се прави обзор на дисциплинарните органи, занимаващи се с производствата срещу съдиите, както и на компетентността на съдебната власт, изпълнителната власт и парламента при подбора на съдиите — членове на съдебните съвети, и на някои организационни аспекти на прокуратурите:
  - На графика 52 се прави обзор на органите, отговарящи за **дисциплинарните производства срещу съдиите**. В повечето държави членки органът, вземащ решения за дисциплинарните санкции, е независим орган, като например съд (върховен съд, административен съд или председател на съда) или съдебен съвет, но в някои държави членки той е специален съд, чиито членове са специално подбрани или назначени (от съдебния съвет, от съдии или в една държава членка — от министъра на правосъдието) да решават в дисциплинарните производства.
  - На графика 53 се прави обзор на това кой е **разследващият орган, отговарящ за дисциплинарните производства срещу съдиите**. В повечето държави членки разследващият орган е председателят на съда или съдебният съвет. В някои държави членки разследващият орган се подбира специално или от съдии, или от съдебния съвет, или, в една държава членка, от министъра на правосъдието.

<sup>138</sup>

Вж. бележка под линия 70.

- Графика 54 илюстрира участието на съдебната власт в **назначаването на съдиите — членове на съдебни съвети**. От държавите членки зависи как да организират своите правосъдни системи, включително дали да създадат съдебен съвет или не. Въпреки това, когато в държава членка е създаден съдебен съвет, неговата независимост трябва да бъде гарантирана в съответствие с европейските стандарти. В почти всички държави членки съдиите — членове на съдебни съвети, се предлагат и избират или подбират от други съдии.
- В графика 55 се прави обзор на разпределението сред различните органи на **основните управленски правомощия по отношение на националните прокурори**. В графика 56 се прави фактически обзор на основните управленски правомощия на главния прокурор по отношение на прокурорите. Тези графики показват, че в някои държави членки съществува известна концентрация в един-единствен орган от основните управленски правомощия, свързани с прокуратурата. В графика 57 се прави обзор на органите, участващи в **процедурите за назначаване и освобождаване от длъжност на националните прокурори**. Въпреки че положението е твърде различно в отделните държави членки, в повечето от тях участва съдебният съвет/прокурорският съвет или прокуратурата.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Настоящото седмо издание на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието показва, че голям брой държави членки са продължили усилията си за по-нататъшно подобряване на ефективността на националните правосъдни системи. Въпреки това продължават да съществуват предизвикателства, така че не може да се каже, че гражданите имат пълно доверие в правните системи на тези държави членки, в които гаранциите за статута и позицията на съдиите е вероятно да са изложени на риск, а оттам и тяхната независимост. Комисията предприе необходимите действия и продължава да наблюдава положението в държавите членки. Тя е решена да гарантира, че при всяка реформа в сферата на правосъдието се спазват правото на ЕС и европейските стандарти за правова държава.